

LE RÉGIME FISCAL DES AVOIRS A L'ÉTRANGER

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue le 12 décembre 1941, à 14 heures

PAR

André LEDIEU

<i>Président</i> : M. HAMEL	Professeur
<i>Suffragants</i> : M. PICARD	Professeur
M. Léon MAZEAUD	Professeur

PARIS
ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, rue Soufflot, 13

1941

Nom du candidat : **LEDIEU**

Prénom : **André**

Date de la Soutenance : 12 décembre 1941.

Numéro d'ordre : 123

1

LEDIEU (André). — Le régime fiscal des avoirs à l'étranger... — Paris, Pedone, 1941, in-8°, 214 pages,
(Thèse de Droit. Paris, 1941, N° 123)

2

LEDIEU (André). — Le régime fiscal des avoirs à l'étranger... — Paris, Pedone, 1941, in-8°, 214 pages.
(Thèse de Droit. Paris, 1941, N° 123).

3

LEDIEU (André). — Le régime fiscal des avoirs à l'étranger... — Paris, Pedone, 1941, in-8°, 214 pages.
(Thèse de Droit. Paris, 1941, N° 123).

4

LEDIEU (André). — Le régime fiscal des avoirs à l'étranger... — Paris, Pedone, 1941, in-8°, 214 pages.
(Thèse de Droit. Paris, 1941, N° 123)

Nom du candidat : LEDIEU

Prénom : André

Date de la Soutenance : 12 décembre 1941.

Numéro d'ordre : 123

1

LEDIEU (André). — Le régime fiscal des avoirs à l'étranger... — Paris, Pedone, 1941, in-8°, 214 pages.
(Thèse de Droit, Paris, 1941, No 123)

2

LEDIEU (André). — Le régime fiscal des avoirs à l'étranger... — Paris, Pedone, 1941, in-8°, 214 pages.
(Thèse de Droit, Paris, 1941, No 123)

3

LEDIEU (André). — Le régime fiscal des avoirs à l'étranger... — Paris, Pedone, 1941, in-8°, 214 pages.
(Thèse de Droit, Paris, 1941, No 123)

4

LEDIEU (André). — Le régime fiscal des avoirs à l'étranger... — Paris, Pedone, 1941, in-8°, 214 pages.
(Thèse de Droit, Paris, 1941, No 123)

LE RÉGIME FISCAL
DES
AVOIRS A L'ÉTRANGER

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME FISCAL

DES

AVOIRS A L'ÉTRANGER

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue le 12 décembre 1941, à 14 heures

PAR

André LEDIEU

<i>Président</i> : M. HAMEL	Professeur
<i>Suffragants</i> : M. PICARD	Professeur
M. Léon MAZEAUD	Professeur

PARIS
ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1941

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Il n'a été bruit, au cours des années qui ont précédé la guerre, que de l'exode des capitaux français à l'étranger. Considérable selon les uns, tout à fait relatif selon les autres, l'exode a existé, c'est un fait indéniable.

Les milieux gouvernementaux n'ont pas manqué de s'é-mouvoir d'un tel état de choses, en raison des conséquences fâcheuses qui pouvaient en résulter tant pour l'économie nationale que pour les intérêts du Trésor. Aussi bien, la réglementation des avoirs à l'étranger et spécialement la répression de la fraude fiscale qui s'exerce à leur endroit ont-elles été et demeurent-elles l'une des préoccupations de nos gouvernants.

A vrai dire, le problème n'est pas nouveau. Déjà dans l'Exposé des motifs du budget de 1910, M. Caillaux, alors ministre des Finances, déclarait, à propos de la pratique des dépôts à l'étranger dont il déplorait l'extension :

« Il n'est pas nécessaire d'insister sur le danger que présenterait une telle situation au point de vue de l'économie du pays, ni de faire ressortir l'iniquité des privilèges nouveaux que la classe aisée parviendrait ainsi à couler dans le moule des privilèges d'ancien régime. »

C'était l'époque où M. Caillaux menait campagne pour l'institution en France de l'impôt sur le revenu, et la seule annonce de ses projets en matière fiscale avait suffi à provoquer un exode de capitaux qui n'était pas sans inquiéter le ministre en exercice.

La Grande Guerre devait précipiter la refonte de notre système fiscal et l'introduction en France de l'impôt sur le revenu. Modérés à l'origine pour acclimater la réforme et ne

pas donner prise à la fraude, les taux des différents impôts cédulaires et celui de l'impôt général sur le revenu n'ont pas tardé à s'élever parallèlement à l'accroissement des charges du Trésor.

En France, comme d'ailleurs dans la plupart des pays d'Europe, le déficit budgétaire s'est depuis la Grande Guerre installé à demeure. Charges sans cesse accrues de la Dette Publique, augmentation des dépenses ayant trait à l'extension du rôle de l'Etat dans la Collectivité, sacrifices de plus en plus lourds consentis, hier, aux nécessités de la Défense Nationale, aujourd'hui, au relèvement du pays, tels sont les faits qui ont rompu l'équilibre entre les recettes et les dépenses malgré le développement inouï de la fiscalité.

D'année en année, la tâche du ministre des Finances est devenue plus rude. Soucieux de ne recourir à l'emprunt que pour faire face aux dépenses extraordinaires et se résignant difficilement à recourir à de nouvelles créations impopulaires d'impôts, le Parlement et le ministre des Finances ont été naturellement conduits à rechercher un rendement plus important du système fiscal en vigueur. Ce souci d'obvier aux difficultés du Trésor en luttant contre la fraude s'est particulièrement manifesté au cours des périodes de crise économique, alors que la contraction de la matière imposable rendait plus désirable encore la recherche de celle-ci.

D'une façon générale, la fraude en matière d'impôts se présente de deux façons différentes.

Tantôt, à l'intérieur du pays, le contribuable cherche à dissimuler tout ou partie des éléments servant de base à l'imposition, par exemple de ses revenus ou de ses bénéfices. Tantôt, il s'efforce d'échapper aux exigences de l'Etat en mettant ses capitaux hors des limites où son autorité s'exerce.

Le Fisc, très bien armé dans le premier cas par les dispositions légales édictées en sa faveur, l'est beaucoup moins dans le second.

Il peut à la rigueur trouver aisément trace des dissimu-

lations commises à l'intérieur du pays par le contrôle des déclarations, les communications mises à la charge des tiers ou les renseignements qu'il est à même de se procurer par ses propres moyens.

Il lui est par contre impossible d'exercer ses pouvoirs de contrôle en dehors des frontières nationales. Territorialement, les capitaux exportés ne relèvent pas de lui, mais bien de la législation étrangère.

Ce n'est donc qu'indirectement et par l'institution d'obligations spéciales, à la charge de leurs détenteurs domiciliés en France, que le Gouvernement peut espérer les atteindre. Aussi, parallèlement à l'œuvre législative entreprise dans l'ordre interne, nos gouvernants se sont efforcés d'étendre les pouvoirs de contrôle du fisc français au delà des limites du territoire national. Ils ont cherché, par la conclusion d'ententes internationales, à obtenir le concours des administrations fiscales des pays voisins dans la recherche de la fraude.

Les étapes de ce double effort se retrouveront au cours de la présente étude. Il nous a paru intéressant en effet de présenter les obligations qui incombent actuellement aux détenteurs français d'avoirs à l'étranger dans le cadre de cette lutte extrêmement vive qui, depuis près d'un demi-siècle, oppose en France l'Administration et la fraude.

Au préalable, et pour dégager le terrain de discussion, nous étudierons quelques faits de nature à préciser les données du problème. C'est ainsi que notre premier soin sera de fixer les domaines respectifs de l'exportation des capitaux et de l'évasion fiscale. Contrairement à une opinion trop répandue, les capitaux ne sont pas toujours exportés en vue d'éluder le paiement de l'impôt. L'exportation des capitaux est, en dehors des crises comme celle que nous traversons, un phénomène parfaitement normal et, qui plus est, utile dans un pays d'épargne comme la France. Il n'en est pas moins vrai que l'exportation des capitaux présente, à côté d'indéniables avantages certains

inconvenients au nombre desquels il faut ranger l'évasion fiscale dont elle est parfois l'occasion.

Frappés de cette coïncidence, des doctrinaires plus politiques qu'économistes ont vu dans le contrôle des changes le moyen infaillible de remédier non seulement à nos difficultés d'ordre monétaire, mais encore de mettre fin à l'évasion fiscale des avoirs à l'étranger. L'expérience est en cours depuis le début des hostilités actuelles. Il est dès maintenant possible d'en apprécier les premiers résultats.

Les éléments de base étant ainsi fixés, nous ne serons que plus à l'aise pour aborder l'essentiel de notre tâche, à savoir, l'étude de la législation spéciale aux avoirs à l'étranger et l'examen des résultats obtenus à ce jour dans l'ordre international.

Nous nous permettrons alors, en conclusion de cette étude, de porter un jugement d'ensemble sur l'œuvre accomplie par le législateur. Ce ne sera pas, croyons-nous, desservir cette œuvre que d'en souligner les réelles difficultés, les mérites et le cas échéant, les faiblesses.

PREMIÈRE PARTIE

L'EXPORTATION DES CAPITAUX

L'ÉVASION FISCALE

LE CONTROLE DES CHANGES

Dans le langage courant, l'expression « avoirs à l'étranger » évoque immédiatement une certaine suspicion, une présomption de fraude.

Les Pouvoirs publics eux-mêmes se laissent facilement tromper par le fait que l'évasion fiscale emprunte parfois les formes de l'exportation des capitaux. De là à confondre ces deux notions et à les englober dans une réglementation commune, il n'y a qu'un pas que le législateur est souvent tenté de franchir. Lorsque, il y a quelques années, de bruyants parlementaires dénonçaient avec véhémence les dangers de l'exode des capitaux, ils visaient l'évasion fiscale à travers l'exportation des capitaux confondant ainsi, plus ou moins consciemment, deux phénomènes qui diffèrent cependant, et par leurs origines, et par leurs conséquences.

Des facteurs multiples gouvernent les mouvements de capitaux à travers les frontières. Au nombre de ces facteurs, les préoccupations fiscales, nous le verrons bientôt, ne jouent qu'un rôle secondaire. Que des capitaux soient exportés par leurs détenteurs en vue de se soustraire, en ce qui les concerne, au paiement de l'impôt, le fait n'est pas douteux, mais cela n'implique nullement que toute exportation de capitaux soit nécessairement entachée de fraude.

Cette distinction apparaît sans doute trop subtile à ceux qui préconisent pour lutter contre la fraude externe, c'est-à-dire, celle commise par certains détenteurs d'avoirs à l'étranger, l'interdiction pure et simple de la constitution de tels avoirs, conjuguée avec une stricte réglementation des changes. Mais les solutions simplistes conviennent mal aux problèmes économiques, complexes par excellence. L'étude même sommaire de l'application du contrôle des changes dans notre pays nous édifiera sur les lourdes servitudes qui en résultent pour l'économie nationale.

CHAPITRE PREMIER

L'EXPORTATION DES CAPITAUX ET SES CAUSES

Les mouvements de capitaux de pays à pays ont revêtu depuis la Grande Guerre une ampleur trop grande pour n'avoir pas retenu l'attention des économistes. En fait, de nombreuses explications ont été données de ce phénomène qui restera l'une des caractéristiques de notre époque troublée. Mais, si variées et si complexes que soient les causes de l'exportation des capitaux, celles-ci peuvent se ranger en deux groupes de facteurs. Les uns, d'ordre technique, procèdent des variations entre pays, du taux de l'intérêt et du régime fiscal. Les autres, d'ordre psychologique, font intervenir pour expliquer les mouvements de capitaux, des appréhensions d'ordre politique ou des craintes d'origine monétaire. Ces différentes causes seront examinées successivement.

SECTION I. — *Les facteurs d'ordre technique.*

Dans une économie saine, libérée des obstacles de toutes sortes qui entravent aujourd'hui le commerce international, il est naturel que les capitaux se montrent très sensibles au facteur qui conditionne leur rémunération, à savoir le taux de l'intérêt.

C'est un fait de constatation banale que ce taux varie d'un pays à l'autre. L'explication en est simple. Tous les marchés ne sont pas également pourvus de capitaux. Dans certains pays riches et économes, les capitaux d'épargne ali-

mentent constamment les marchés financier et monétaire.

L'abondance des capitaux y est telle que ceux-ci trouvent difficilement à s'employer même à des conditions modestes. Il n'est pas étonnant dès lors que, poussés par l'appât du gain, une partie de ces capitaux quittent leur pays d'origine pour aller s'employer dans un autre où les conditions d'emploi apparaissent plus nombreuses, et surtout plus rémunératrices. C'est ainsi que la question des risques étant momentanément réservée, les capitaux émigrent des pays dont le taux d'intérêt est faible pour aller s'investir dans ceux où le taux d'intérêt est plus élevé.

La France d'avant 1914 nous offre un bel exemple de cette influence du taux de l'intérêt sur les mouvements de capitaux.

De 1890 à 1914, le taux d'escompte de la Banque de France n'a pas dépassé 4 %. Il s'est maintenu à 3 % pendant de longues périodes alors que les pays voisins, l'Angleterre et surtout l'Allemagne, pratiquaient des taux nettement supérieurs s'élevant parfois jusqu'à 6 %. De cette inégalité des taux entre la France et la plupart des autres pays d'Europe résultait un exode de capitaux français affectant les formes les plus diverses.

Au lieu de rapatrier le montant de leurs ventes à l'étranger les exportateurs français les laissaient volontiers en dépôt dans les banques des pays débiteurs. Ils profitaient ainsi des conditions plus avantageuses qui leur étaient offertes.

A côté de ces crédits d'origine commerciale, les professionnels de l'arbitrage exerçaient leur activité en exploitant les variations entre pays du taux de l'intérêt dans les crédits de place à place.

La masse de ces crédits flottants était d'ailleurs relativement peu considérable au regard de la masse des capitaux français qui, chaque année, s'investissaient en placements à long terme dans les entreprises étrangères.

La France, pays riche où l'ancienneté de l'effort, l'opulence et la variété des ressources naturelles avaient accumulé les capitaux, était devenu le « banquier de l'univers ». On a

parlé, non sans raison, d'un véritable engouement des capitalistes français pour les placements à l'étranger. Deux chiffres viennent à l'appui de cette assertion. La proportion des valeurs étrangères dans le montant total des émissions faites en France au cours de l'année 1911 s'est élevé à 82,6 pour cent. Quant au portefeuille français de valeurs étrangères, il pouvait être évalué à la veille de la guerre de 1914-1918 à 50 milliards de francs-or.

Cette exportation massive de capitaux a été beaucoup critiquée.

On lui a notamment reproché d'avoir favorisé l'Etranger au détriment des entreprises nationales. Cependant, le fait qu'à aucun moment le taux d'intérêt ne se soit élevé au-dessus de 4 % atteste suffisamment qu'il n'y avait pas, avant 1914, pénurie de capitaux dans notre pays. Mais l'esprit d'épargne l'emportait alors sur l'esprit d'entreprise. Le petit nombre d'affaires nouvelles qui, chaque année, se créaient, tant dans la métropole qu'aux colonies, étaient loin d'absorber la masse des revenus excédentaires. L'exportation et le placement des capitaux à l'étranger représentaient l'unique moyen d'équilibrer le marché financier.

Apparemment, la formule était bonne. Les revenus de notre portefeuille de valeurs étrangères compensaient et au delà le déficit de notre balance commerciale, si bien que la France remplaçait chaque année à l'étranger une partie des intérêts qui lui étaient payés par les pays débiteurs. En fait, l'ignorance du monde extra-national, l'indolence des grandes banques plus soucieuses de percevoir d'importantes commissions que de sauvegarder les intérêts de leur clientèle, ont amené les capitalistes à effectuer, au profit d'Etats besogneux, des placements dont le caractère aléatoire est apparu aux premiers troubles internationaux. C'est ainsi que depuis la guerre de 1914-1918, la carence de la Russie, les défaillances de certains Etats sud-américains, les difficultés de règlements avec l'Europe Centrale et Balkanique ont causé aux épargnants français de cruels déboires.

On ne saurait cependant prétendre que le principe même des placements à l'étranger s'en trouve aujourd'hui atteint.

En période normale, le fait pour un capitaliste de placer à l'étranger une partie de sa fortune est un moyen de diminuer ses risques en les répartissant. Il importe seulement que, mieux guidée par les banques, l'Épargne française fasse montre à l'avenir de plus de hardiesse qu'elle ne l'a fait jusqu'ici. Plutôt que de souscrire paresseusement à des emprunts étrangers que ne garantit aucun bien réel, il lui appartiendra de favoriser, tant à l'étranger que dans notre Empire, la création de nouvelles entreprises susceptibles de lui apporter, à moindre risque, des satisfactions plus grandes.

Ce faisant, les intérêts des épargnants rejoindront ceux de l'État. Pour celui-ci, en effet, les placements à l'étranger n'alourdissent momentanément la balance des comptes que pour l'équilibrer ensuite, en procurant au pays, à l'occasion du paiement des arrérages et de l'amortissement des capitaux investis, d'importants éléments de change.

Au reste, ceux qui condamnent systématiquement le principe des placements à l'étranger oublient l'inappréciable contribution que notre portefeuille étranger a apportée au pays au cours de la Grande Guerre. Qu'il nous suffise de rappeler à ce propos l'opinion de M. Viollette, ministre d'État du premier gouvernement Blum, cependant peu suspect de tendresse à l'égard des capitalistes. C'était au cours de la discussion au Sénat (1) du projet gouvernemental qui devait devenir la loi du 24 juillet 1936. M. Viollette déclara ce qui suit :

« Le Gouvernement ne peut pas avoir ce point de vue sommaire que sont fraudeurs tous ceux qui ont des capitaux à l'étranger. Il n'est pas mauvais que nos capitaux travaillent à l'étranger, et notre important portefeuille de

(1) *Journal Officiel* du 17 juillet 1936. Débats parlementaires Sénat. Séance du 16 juillet 1936, p. 708.

valeurs étrangères en 1914 a été particulièrement utile lorsqu'il s'est agi de financer les charges formidables que les circonstances extérieures imposaient aux pays... »

Un tel témoignage nous dispense d'insister plus longuement sur ce point. Dans un pays comme la France où abondent les capitaux d'épargne, l'exportation des capitaux répond normalement à un véritable besoin. Sources de revenus en période de calme, les placements à l'étranger, par le crédit qu'ils représentent, servent encore le pays lors des crises internationales.

Ces avantages ne vont pas sans quelques inconvénients. L'exportation des capitaux, si intéressante à certains égards, favorise aussi, il faut le reconnaître, leur évasion au regard de l'impôt.

Aussi longtemps que le capitaliste qui exporte des capitaux ne cherche pas à éluder ses obligations fiscales, mais se propose simplement d'accroître son revenu, soit en profitant d'un taux d'intérêt plus élevé à l'étranger, soit parce qu'il estime que la conjoncture économique y est plus favorable, on peut dire que les intérêts de l'Etat concordent avec ceux de l'exportateur. En effet, à un accroissement des revenus de celui-ci correspondra forcément une augmentation des recettes de l'Etat, puisque, par hypothèse, il n'y a pas fraude à l'impôt. Les deux intérêts sont donc identiques, liés au même destin.

Le désaccord éclate, au contraire, lorsqu'en exportant ses capitaux le capitaliste obéit non plus à un intérêt légitime, mais à une pensée de fraude, lorsque, fuyant les rigueurs de la loi fiscale française, il entend uniquement se placer sous l'égide d'une loi étrangère, aux dispositions plus clémentes.

C'est un fait que les différents Etats n'ont pas encore réussi à se mettre d'accord sur les principes qui doivent servir de base à l'établissement de l'impôt. Trop de conceptions opposées s'affrontent, trop d'intérêts parfois contradictoires se heurtent, pour qu'il soit possible d'espérer, dans l'état actuel du monde, l'institution d'un droit fiscal

international qui mettrait fin à bien des fraudes et à bien des injustices. Pratiquement, les Etats légifèrent en matière fiscale comme bon leur semble et, dans l'immense majorité des cas, leurs administrations s'ignorent et ne collaborent pas entre elles.

Ce particularisme regrettable aboutit à de véritables anomalies dans l'établissement de l'impôt. Certaines formes de la richesse acquise sont imposées dans un pays et ne le sont pas dans un autre. L'impôt sur le revenu est ici la clé de voûte du système fiscal ; là il est ignoré et l'assiette de l'impôt repose sur d'autres indices. Il y a mieux. Certains pays, tirant de substantiels revenus de la gestion des capitaux étrangers, s'efforcent d'attirer ceux-ci par une législation extrêmement libérale allant parfois jusqu'à l'exemption de tout impôt. Dans le même temps, d'autres pays, riches en capitaux d'épargne et peu soucieux d'attirer chez eux les capitaux étrangers, frappent indistinctement d'impôts très lourds les revenus de valeurs mobilières nationales ou internationales. Il tombe sous le sens que les contribuables de ces derniers pays sont naturellement tentés d'exporter leurs capitaux pour bénéficier du régime fiscal plus favorable qui leur est offert par le pays voisin.

Si l'on veut illustrer cette remarque par un exemple concret, il suffit de comparer les taux suivant lesquels sont aujourd'hui imposés les revenus de valeurs étrangères, suivant qu'ils sont encaissés en France ou en Suisse.

En France, le taux de l'impôt sur les valeurs étrangères non abonnées est actuellement de 41 % (1).

La Suisse se montre beaucoup moins exigeante, puisque dans certains cantons, et notamment ceux de Bâle et de Genève, les revenus de valeurs étrangères sont payés nets de tout impôt.

(1) 36 % depuis les décrets-lois Reynaud du 12 novembre 1938, auxquels la loi du 29 mars 1941 (*Journal Officiel*, 11 avril) est venue ajouter une surtaxe exceptionnelle de 5 % sur les revenus des capitaux mobiliers.

La tentation est grande pour le capitaliste français disposant d'un important portefeuille de valeurs mobilières de domicilier une partie de ses titres en terre étrangère.

Sans doute, l'encaissement hors de France de revenus de capitaux mobiliers ne dispense pas le Français qui y procède d'acquitter l'impôt de 41 % sur le montant des revenus encaissés dans ces conditions. Mais en pratique cette dernière obligation est souvent éludée. La matière imposable est ici particulièrement difficile à saisir. Les intéressés le savent ou s'en doutent. En l'absence d'un contrôle efficace, la fraude est d'autant plus pratiquée qu'elle est plus rémunératrice.

Ce n'est pas tout. Aux différences dans les taux d'imposition correspondent presque toujours des différences dans la rigueur du contrôle.

Lorsque dans un pays l'impôt est lourd, sa perception est malaisée. Pour faire échec à la fraude, l'Administration est amenée à étendre ses prérogatives et ses pouvoirs d'investigation. Au contraire, lorsque l'impôt est modéré, l'Administration chargée de son recouvrement peut se montrer plus libérale. La fraude n'est pas à craindre tant qu'un intérêt majeur n'est pas là pour lui fournir son principal aliment.

Il n'est pour s'en convaincre que de reprendre l'exemple précédent et d'examiner les pouvoirs dont disposent vis-à-vis des banques de leurs pays respectifs les administrations française et suisse.

En France, les droits d'investigation du fisc sur l'activité bancaire sont extrêmement étendus. Qu'il s'agisse du droit de communication concernant les écritures et livres comptables des banques, des mesures spéciales visant les comptes joints, de celles qui réglementent la location des coffres-forts et, plus récemment, du contrôle des revenus mobiliers par la création du bordereau de coupons (1), tout a été mis

(1) Décret-loi du 8 juillet 1937, pris sur l'instigation de M. Georges Bonnet, ministre des Finances.

en œuvre pour organiser à l'intérieur du pays un contrôle rigoureux et faire du banquier français un auxiliaire du fisc.

Rien de comparable n'existe en Suisse. Soucieux de garder sa réputation de terre d'asile pour les capitaux étrangers, ce pays dont l'industrie bancaire est d'ailleurs florissante, s'est bien gardé de suivre le gouvernement français dans la répression de la fraude. Le secret des opérations bancaires est considéré là-bas comme un dogme intangible à propos duquel les gouvernements cantonaux n'ont jamais transigé. Il suit de là que les contrôleurs de l'Administration suisse ne peuvent prendre connaissance des opérations traitées par la clientèle et, naturellement, ce que la loi suisse refuse au fisc national n'est pas davantage accordé aux administrations des pays étrangers.

Ainsi donc, l'absence de toute inquisition fiscale en Suisse ajoute encore à l'attrait qu'exerce sur les capitalistes français une législation fiscale particulièrement favorable aux capitaux étrangers.

Sans doute, le caractère très rigoureux des pénalités qui répriment en France les fraudes fiscales ayant trait aux avoirs à l'étranger est-il de nature à endiguer la fraude. Il n'en demeure pas moins que l'inégalité des charges imposées aux capitaux, suivant qu'ils se trouvent en deçà ou au delà de la frontière ne peut manquer de frapper les capitalistes les moins avertis et, par suite, d'influer dans une certaine mesure sur les mouvements de capitaux.

C'est pourquoi il nous a paru utile de signaler, à propos des facteurs techniques qui sont à l'origine des exportations de capitaux, non seulement l'action économique du taux de l'intérêt, mais encore celle qui peut naître de la discordance des régimes fiscaux en vigueur.

SECTION II. — *Les facteurs d'ordre psychologique.*

Les périodes de calme propices au développement de l'économie et aux échanges internationaux sont celles où

s'exerce librement l'influence des facteurs techniques dont il vient d'être question. L'époque où nous vivons ne se place malheureusement pas sous le signe de la quiétude et de la sécurité. Point n'est besoin de rappeler le désarroi dans lequel la guerre de 1914-1918 a plongé le monde, puisque les fâcheuses répercussions s'en font sentir encore aujourd'hui. Le marché des capitaux ne pouvait manquer de ressentir l'inquiétude qui s'est éveillée dans l'esprit des hommes. Effectivement, on assiste depuis la Grande Guerre à des mouvements de capitaux dont l'ampleur et le caractère désormais ne s'expliquent que par les appréhensions de leurs détenteurs. Des facteurs psychologiques sont ainsi apparus à côté des facteurs traditionnels étudiés jusqu'ici. Leur importance s'est révélée telle qu'il nous faut à présent en aborder l'examen.

On a dit du *xix^e* siècle qu'il avait été celui des migrations humaines. Peut-être le vingtième sera-t-il celui des migrations de capitaux.

En quelques lustres, de 1920 à nos jours, la plupart des grands pays ont vu tour à tour affluer chez eux, puis refluer au dehors, des masses considérables de capitaux en quête de profits sans doute, mais plus encore de sécurité.

Les Etats-Unis ont été de 1925 à 1939 et sont encore actuellement l'un des principaux pôles d'attraction de ces capitaux errants. L'Angleterre, à partir de 1931 et jusqu'à l'ouverture des hostilités présentes, a partagé cette réputation de pays-refuge avec la Hollande et la Suisse. La France elle-même eut son heure de célébrité. Au lendemain de la stabilisation de 1928, lorsqu'il fut avéré que le redressement Poincaré avait porté ses fruits, elle apparut à tous comme une terre d'asile. Puis, les événements tournèrent. La confiance changea de camp. Bon nombre de capitaux rentrèrent dans leurs pays d'origine dont la situation s'était améliorée ou bien « ayant trouvé en France même de nouveaux sujets d'alarme repartirent en masse vers d'autres

destinations, charriant avec eux des avoirs français » (1).

Quelles furent donc les préoccupations qui, tout au long de cette période, poussèrent les capitalistes à investir leurs avoirs, tantôt dans un pays et tantôt dans un autre, suivant le degré de sécurité attribué à celui-ci ou à celui-là ?

Tout d'abord, des préoccupations d'ordre politique. Les capitalistes exportent leurs capitaux lorsqu'ils se croient, à tort ou à raison, menacés de confiscation par le gouvernement en place.

C'est ainsi que dans un pays, l'accession au pouvoir d'une majorité hostile à la fortune acquise se traduit toujours par un exode de capitaux inquiets qui émigrent vers d'autres places au climat plus favorable.

Il y a là une réaction dont peuvent à coup sûr s'irriter les tenants du socialisme, mais qui cependant est aussi naturelle que l'instinct de conservation chez les individus. Tout homme cherche à éviter le danger dans la mesure où il peut s'y soustraire. Les détenteurs de capitaux ne réagissent pas différemment devant les mesures ou même les menaces de confiscation brutale.

Il n'est pas besoin de remonter très haut dans le passé pour voir agir ces tendances.

L'arrivée au pouvoir en mai 1936 d'une majorité à direction socialiste bien résolue à se lancer délibérément dans l'expérience d'une politique audacieuse et partisane ne fut pas étrangère à un exode de capitaux qu'avait déjà amorcé l'impuissance des gouvernements précédents à libérer notre pays du joug d'une longue crise économique.

Cette exportation de capitaux a été sévèrement blâmée par ceux qui y ont vu l'effet de « quelque conspiration de saboteurs » décidés à compromettre les résultats d'une généreuse expérience sociale. On l'a même appelé « désertion de capitaux, comme si le pays était une caserne où l'argent

(1) Paul NAUDIN. « Le contrôle des changes ou la faune panacée », *Revue politique et parlementaire*, 10 janv. 1938, p. 29.

enregimenté devait se présenter à l'appel jusqu'à la démobilisation » (1).

Il faut d'ailleurs reconnaître, indépendamment de tout esprit de parti, que dans cette fuite des capitaux apeurés, les pays étrangers, notamment la Suisse et la Belgique, ont joué leur rôle. Les banques de ces deux pays ont habilement su exploiter le sentiment de malaise qui s'était emparé des capitalistes français.

Non seulement les banquiers suisses et belges ont promis à leurs clients éventuels le secret le plus absolu et toutes les garanties de gestion désirables, mais ils n'ont pas manqué de faire valoir que leurs établissements étaient à l'abri de toute inquisition d'où qu'elle vienne.

Il a suffi pour convaincre les plus hésitants d'évoquer les difficultés de notre politique intérieure, les conflits sociaux, les menaces de confiscation dont certains organes d'extrême gauche ne faisaient pas mystère. On a ainsi persuadé aux capitalistes français qu'il était non seulement possible, mais encore facile, de soustraire leurs capitaux aux rigueurs d'une législation réputée spoliatrice avant qu'elle ait vu le jour.

En réalité le péril dont on faisait état n'était pas imminent et l'évolution ultérieure de la politique française devait même en montrer le caractère illusoire. Néanmoins, le but poursuivi par les banques en attisant les craintes des porteurs français a été atteint. L'inquiétude ancrée dans les esprits, il n'était plus question de discuter avec elle. On ne raisonne pas avec la peur, on fuit.

La propagande des banques étrangères avait trouvé auprès des capitalistes français un terrain d'autant plus favorable qu'aux inquiétudes suscitées par la situation politique étaient venues s'ajouter des préoccupations d'un autre ordre, celles que provoquait l'avilissement continu de notre monnaie. Le désir d'échapper à la ruine, la crainte de voir les capitaux d'épargne se volatiliser au souffle de l'inflation, étaient

(1) Paul NAUDIN, *op. cit.*, p. 31.

autant de raisons de prêter l'oreille aux conseils plus ou moins intéressés des établissements de crédit étrangers.

Un dernier facteur, et non le moindre, était entré en scène, *le facteur monétaire*.

Inexistant en Europe avant la Grande Guerre, ce facteur devait, après que celle-ci eut pris fin, exercer sur les mouvements de capitaux une action qui grandit à mesure qu'augmentait l'instabilité monétaire.

La convertibilité en or des billets de banque qui, dans notre pays, était de règle avant 1914, a cédé la place dès les premiers jours de la tourmente au régime du cours forcé. Il y eut à cette substitution une raison impérieuse : la nécessité de faire immédiatement face, par un accroissement de la circulation fiduciaire, aux énormes charges imposées au Trésor.

Mais la création de papier-monnaie n'a jamais suffi dans aucun pays à créer la richesse. En regard de cette augmentation des signes monétaires, la France ne pouvait opposer à la fin du conflit qu'une économie amoindrie et des créances sur les pays vaincus, énormes sans doute, mais dont l'énormité même était un obstacle au bon recouvrement.

Ce profond déséquilibre entre la richesse réelle du pays et le montant de sa circulation fiduciaire est à l'origine des troubles monétaires que nous avons connus depuis quelque vingt ans.

D'abord déprécié sur le plan interne où la hausse des prix consacrait une dévaluation de fait, le franc n'a pas tardé à s'avilir sur le plan international. L'envolée des devises étrangères inscrivit alors sur la cote des changes la diminution du pouvoir d'achat de la monnaie française.

Ces premiers soubresauts n'eurent d'ailleurs pas de répercussions sérieuses sur les mouvements des capitaux français. Peu familiarisés avec les phénomènes monétaires, la masses des capitalistes français ne pouvaient croire à l'effondrement définitif de notre monnaie. Au surplus, l'exportation des capitaux était rigoureusement interdite depuis

1918, les besoins du pays en capitaux étaient immenses, la restauration des régions dévastées offrait aux énergies nationales un vaste champ d'activité et rares furent les Français qui, aussitôt après la guerre, placèrent à l'étranger, malgré l'interdiction légale, des capitaux dont leur pays, victorieux mais épuisé, avait le plus pressant besoin.

Il fallut la faillite allemande de 1923, pour frapper les esprits en France et leur faire redouter pour notre pays les dangers de l'inflation monétaire. Dès cette époque, la confiance en la monnaie nationale est devenue plus fragile. On se demanda comment l'Etat français allait pouvoir, en présence de la carence allemande, faire face à ses engagements. Le budget était en constant déséquilibre. Les déficits annuels n'étaient comblés qu'en recourant à l'emprunt ou même, quand celui-ci s'avérait impossible, à de nouvelles émissions de billets. La dette publique, déjà considérable, s'accroissait d'année en année. Il y avait là trop de signes avant-coureurs d'une crise monétaire pour que l'opinion ne s'en émût point. L'Étranger commença par retirer ses capitaux. Des capitaux français suivirent ceux-ci dans leur retraite. Ce fut la crise monétaire de 1925-1926.

Après une période de calme, consécutive au redressement Poincaré, les mêmes symptômes, les mêmes inquiétudes réapparurent dès l'année 1935. Celles-ci allèrent en s'aggravant au cours des deux années suivantes lorsqu'il apparut que la France, incapable de redresser son économie défaillante, en était réduite, pour ménager son encaisse métallique, à laisser sa monnaie s'avilir.

A dix ans d'intervalle, le mécanisme et le processus des exportations de capitaux ont été les mêmes. Dès qu'ils sont inquiets sur le sort de la monnaie nationale, les capitalistes transportent une partie de leurs avoirs à l'étranger pour soustraire ceux-ci à la dépréciation qui les menace.

Tous les moyens sont bons : achats de devises étrangères, non-rapatriement du prix des marchandises exportées, vire-

ment de banque française à banque étrangère, vente de papier-monnaie à l'étranger. Il n'est pas de relation avec l'extérieur qui ne donne de possibilités d'évasion aux capitaux inquiets.

Ces opérations multiples absorbent la plus grande partie des ressources qui alimentent normalement les caisses de l'Etat au moyen de la souscription des valeurs à court terme, bons du Trésor ou autres. L'exode des capitaux tarit les ressources de l'Etat et la gêne de la Trésorerie qui alarmait déjà le pays s'en trouve encore accrue. Embarras du Trésor et inquiétude monétaire influent ainsi l'une sur l'autre et se multiplient. Pour peu qu'à cette inquiétude d'ordre monétaire s'ajoutent des craintes de nature politique, ou l'annonce de mesures fiscales exceptionnelles, les exportations de capitaux peuvent prendre une ampleur considérable qui imprime à la cote des changes des écarts désordonnés. C'est dans cette atmosphère de fièvre qu'entre en jeu le redoutable entraînement des foules qui, alertées par certains indices, affolées par certains commentaires, « opèrent toutes dans le même sens au même moment » (1), précipitant ainsi la crise qu'elles redoutent.

Au cours de ces périodes de crise, le facteur monétaire s'allie et même se substitue aux autres facteurs de l'exportation des capitaux. Ceux-ci vont alors s'investir à l'étranger non plus parce qu'ils sont en excès sur le marché national, mais parce qu'ils craignent une nouvelle dépréciation monétaire.

Le taux de l'intérêt qui, en temps normal, est le grand régulateur de la circulation des capitaux n'a plus qu'un rôle insignifiant, nul même, en période de crise monétaire. Ce n'est pas la perspective d'un intérêt supplémentaire de 1 ou de 2 % qui va retenir les capitaux dans un pays dont on ignore la tenue future de la devise. La notion d'intérêt s'ef-

(1) ANSIAUX. *Principes de la politique régulatrice des changes*, n° 357.

face devant celle de plus-value. Un nouveau culte s'introduit, celui de la valeur réelle ou de la valeur-or.

Ce bouleversement des notions traditionnelles ne pouvait manquer de retentir sur les habitudes des épargnants. Les uns arbitrent leurs fonds d'Etat contre des valeurs étrangères, d'autres pensent que les valeurs boursières même lorsqu'elles représentent un certain actif sont encore soumises à des aléas et que rien ne vaut la sécurité de quelques bons dollars ou de quelques souverains. Les uns et les autres ont cherché à arrondir leurs avoirs en spéculant sur des différences de change ou, dans un esprit plus père de famille, à les maintenir à une même valeur effective, quoi qu'il pût advenir. C'est ainsi que depuis la Grande Guerre, l'esprit de spéculation est entré dans nos mœurs.

Que cette fuite des capitaux devant la dépréciation de la monnaie nationale ait eu pour le pays des conséquences déplorables, le fait n'est pas douteux. L'exode des capitaux stérilise les ressources du pays et peut précipiter la débâcle monétaire.

Consciente de ces dangers, l'opinion publique a sévèrement jugé les exportateurs de capitaux et stigmatisé ces « déserteurs » qui avaient perdu confiance dans la monnaie nationale et les destinées de leur pays. Il n'est certes pas dans notre intention de prendre la défense du défaitisme financier, mais il faudrait cependant admettre, avant de prendre parti, que l'exportation des capitaux n'est ni plus ni moins blâmable que la fuite devant le franc de ceux qui achètent des valeurs réelles à l'intérieur du pays. Le capitaliste qui arbitre ses fonds d'Etat contre des valeurs industrielles ou des immeubles, l'épargnant qui consacre le montant de son avoir à l'achat de devises ou de valeurs étrangères, en un mot, tous ceux qui cherchent à s'assurer contre le risque d'une nouvelle dépréciation [monétaire, éprouvent un égal mouvement de défiance envers la monnaie nationale.

Ramenées sur ce plan, les responsabilités risquent de

s'étendre singulièrement et les exportateurs de capitaux seraient sans doute en fort bonne compagnie pour affronter les sarcasmes de l'opinion publique.

Au surplus, n'est-il pas vain de critiquer l'exportation des capitaux d'origine monétaire puisque l'expérience de ces dernières années nous montre qu'en dépit des mesures les plus sévères, des sanctions les plus draconiennes, l'exode des capitaux nationaux a sévi dans tous les pays où le désordre des finances publiques et le recours à l'inflation rendaient inévitable l'avalissement de la monnaie.

Réaction déplorable, certes, pour l'Etat qui doit la subir, mais parfaitement explicable du point de vue de l'individu qui cherche à se soustraire à une ruine imméritée.

Mieux vaudrait, semble-t-il, s'attaquer aux causes de l'inquiétude monétaire que de s'en prendre à ses effets. Dans tous les pays, la restauration de l'économie et l'appel à la confiance ont toujours plus fait pour le rapatriement des capitaux que les recours à la force et aux solutions de contrainte.

Nous voici parvenus au terme de cette étude sur les différentes causes de l'exportation des capitaux. Comment dans la pratique jouent, les unes par rapport aux autres, ces différentes causes, économique, fiscale, politique et monétaire ? Il est difficile de le déterminer. Néanmoins, on peut dire, sans crainte de se tromper, qu'avant 1914, encore que le facteur fiscal ait joué son rôle, le facteur économique a été prédominant. Par contre, dans le désarroi de l'économie d'après-guerre, le facteur monétaire a dominé tous les autres. Il n'est, pour s'en convaincre, que de constater les rentrées massives de capitaux qui ont marqué les époques où notre monnaie nationale a paru à l'abri de toute atteinte.

Si le facteur fiscal ne nous paraît avoir joué, tant avant la Grande Guerre qu'après 1918, qu'un rôle secondaire dans les mouvements d'exportation de capitaux, on aurait tort, cependant, de considérer ce rôle comme négligeable. Il a revêtu suffisamment d'ampleur pour attirer, à différentes

reprises, l'attention des pouvoirs publics sur la situation particulière des avoirs à l'étranger. Ces préoccupations gouvernementales s'expliquent par le légitime souci de lutter contre l'évasion fiscale sous toutes ses formes. Elles se comprendront mieux encore après l'étude des fraudes auxquelles peuvent se livrer les détenteurs français d'avoirs à l'étranger.

CHAPITRE II

L'ÉVASION FISCALE

DES AVOIRS FRANÇAIS A L'ÉTRANGER

SECTION I. — *Importance de la fraude.*

La fraude fiscale n'est pas un mal particulier à notre époque. Il s'est toujours livré, en France surtout, une sorte de guérilla entre le Fisc et les contribuables.

Cependant, jusqu'au début de ce siècle, la fraude gardait un caractère sporadique, exceptionnel, et ne portait pas grand préjudice aux intérêts du Trésor. L'évolution économique et fiscale de ces dernières années lui a conféré une redoutable extension. Fraude dans les déclarations de successions, fraude sur les valeurs mobilières en vue d'éluder le paiement de l'impôt général sur le revenu, parfois même celui de l'impôt cédulaire, il y a là autant de fissures par où s'échappe ou tente de s'échapper la matière imposable.

Est-il possible de connaître même approximativement l'importance de cette fraude en ce qui concerne les avoirs français à l'étranger ?

La question ne laisse pas d'être difficile à résoudre en raison de l'incertitude de ses données. Elle suppose connus, d'une part, le montant des capitaux exportés et, d'autre part, la proportion de ceux de leurs détenteurs qui éludent leurs obligations fiscales.

S'il est impossible d'indiquer avec quelque chance d'exactitude le montant des capitaux exportés, du moins peut-on en apprécier l'ordre de grandeur. De l'ensemble des avis

émis sur ce sujet (1), il pouvait s'agir avant la Grande Guerre d'une somme avoisinant 30 milliards de francs-or. L'inflation monétaire née de l'appauvrissement des Etats, les crises successives que notre pays a dû traverser ont eu pour effet d'augmenter d'une façon considérable, et cependant relative par suite de l'avalissement de la monnaie, la valeur des avoirs français à l'étranger.

Il est intéressant de suivre à cet égard les variations, au cours de ces dernières années, du stock d'or de la Banque de France.

D'après le rapport du gouverneur de la Banque à l'assemblée générale des actionnaires du 30 janvier 1935, le stock d'or de notre institut d'émission était à la fin de l'année 1934 de 82 milliards de francs Poincaré (francs définis par la loi monétaire du 25 juin 1928, sur la base de 65 mmgr. d'or à 900 millièmes de fin). Ce stock de métal a constamment diminué au cours des années suivantes. Il a ainsi perdu, toujours évalué comme précédemment, 16 milliards en 1935, 18 milliards en 1936, 6 milliards enfin en 1937. Cette hémorragie ininterrompue s'est finalement traduite, au terme de cette période de trois ans, par un appauvrissement de l'encaisse de l'ordre de 40 milliards de francs Poincaré correspondant à plus de cent milliards de nos francs actuels.

Il ne faudrait pas se hâter d'imputer cette diminution de l'encaisse-or à des exportations volontaires de capitaux. D'autres facteurs, tel que le déficit de la balance commerciale, la thésaurisation à l'intérieur du territoire de l'or et des devises, ont influé également.

Néanmoins, compte tenu des sorties massives de capitaux qui indiscutablement se sont produites, sorties auxquelles ont succédé, il est vrai, tant à la veille de la guerre actuelle qu'au début de celle-ci, les rapatriements provoqués par la

(1) M. PIERRE MEYNIAL, « La Balance des comptes de la France », *Revue d'Economie politique*, janvier-février 1925.

situation internationale, il n'est pas interdit de penser que le montant des capitaux français détenus à l'étranger représente encore, à l'heure actuelle, une somme de l'ordre d'une centaine de milliards de nos francs d'aujourd'hui.

Ceci ne nous donne pas pour autant l'importance de la fraude. Il ne suffit pas, en effet, pour connaître celle-ci de chiffrer le montant des capitaux exportés. Encore faut-il séparer la cote de l'exportation proprement dite de celle de l'évasion fiscale ou, en d'autres termes, déterminer dans quelle proportion les détenteurs d'avoirs à l'étranger éludent leurs obligations fiscales.

Il serait à ce propos particulièrement utile de connaître le montant des revenus annuellement déclarés au fisc comme provenant d'avoirs français à l'étranger pour les comparer au revenu réel de ces avoirs, lequel ne doit pas être inférieur à trois milliards de francs.

A défaut des revenus annuellement déclarés par les assujettis, le *Bulletin de Statistique des Ministères* nous donne cependant le montant de l'impôt annuellement perçu par l'Administration de l'Enregistrement sur les revenus en question. (Revenus des titres déposés à l'étranger, produits des trusts, revenus des créances sur l'étranger.)

Voici, à cet égard, quels ont été les résultats obtenus au cours de ces dernières années :

Année d'encaissement des revenus	Année de leur déclaration	N/B de déclara- tions	Montant de l'impôt perçu
1937	1938	8.564	105.524.711 fr. 86
1938	1939	8.689	154.290.616 fr. 80
1939	1940	8.661	194.460.664 fr. 46

Une première remarque s'impose à la lecture de ces chiffres. L'augmentation du produit de l'impôt a été très nette. Il n'y a pas là cependant la preuve d'une régression de la fraude.

Remarquons tout d'abord que le nombre des déclarations a été sensiblement constant d'une année à l'autre. Par ailleurs, sont intervenus, au cours de cette période, deux facteurs de perturbations dont il faut tenir compte dans l'interprétation des résultats. D'une part, le taux de base pour l'imposition, qui est celui de l'impôt sur le revenu des valeurs étrangères non abonnées, est passé de 25 % (décret-loi du 16 juillet 1935) à 36 % (décret-loi du 12 novembre 1938). D'autre part, les dévaluations qu'a connues successivement notre monnaie ont artificiellement grossi le montant en francs des revenus perçus à l'étranger.

Ces réserves étant faites, la connaissance du produit de l'impôt peut, semble-t-il, nous donner une idée, au moins approximative, du montant des revenus ayant fait l'objet des déclarations.

En effet, les revenus déclarés dans les trois premiers mois de l'année 1938 ont été imposés au taux de 25 % qui était alors en vigueur. Ceux déclarés en 1939 et 1940 sont tombés sous le coup des dispositions du décret-loi précité du 12 novembre 1938 et ont été imposés, tantôt au tarif de 30% (titres déposés dans les banques françaises à l'étranger, revenus de créances, etc.), tantôt au tarif de 36 %. Le taux moyen d'imposition s'établit donc aux alentours de 33 %.

Partant de ces données, le montant approximatif des revenus déclarés comme ayant été perçus à l'étranger ressort, pour ces dernières années, du tableau ci-après :

Année d'encaissement des revenus	Année de leur déclaration	N/B de déclara- tions	Montant approximatif des revenus déclarés
—	—	—	—
1937	1938	8.564	422 millions
1938	1939	8.689	467 —
1939	1940	8.661	589 —

Si l'on rapproche de ces chiffres, ceux donnés précédem-

ment, à savoir, 100 milliards pour le montant des avoirs existant à l'étranger et 3 milliards pour celui de leurs revenus annuels, il n'est pas interdit de penser que les détenteurs des *quatre cinquièmes* des avoirs à l'étranger éludent en fait leurs obligations fiscales au regard de la loi française.

C'est donc une brèche sérieuse dans notre système fiscal, brèche que n'ont pas réussi à aveugler le renforcement du contrôle interne ni l'aggravation des sanctions prévues en cas d'infraction.

Aussi, nous paraît-il opportun, avant d'examiner les solutions qui ont été proposées pour combattre cette fraude externe, d'étudier les causes qui ont présidé à sa redoutable extension. Si regrettable que soit l'évasion fiscale, on ne peut l'ignorer. Pour lutter efficacement contre un mal, la condition première n'est-elle pas de le connaître bien ?

SECTION II. — *Les causes de la fraude.*

L'extension de la fraude fiscale sur les avoirs à l'étranger a été commandée par une double évolution économique et fiscale. Le développement de la fortune mobilière, la facilité des relations avec l'étranger, l'aggravation inouïe de la fiscalité sont autant de causes qui ont influé sur l'apparition, puis le développement de cette forme d'évasion fiscale. Un autre facteur est à mentionner, c'est l'état d'esprit du fraudeur. Moins apparent peut-être que les précédents, parce que d'ordre psychologique, il mérite cependant d'être retenu. Le législateur se doit, sous peine de commettre de graves erreurs, de connaître les mobiles qui font agir le contribuable lorsqu'il se décide à braver la loi fiscale pour éviter le paiement de l'impôt. Ce sont ces mobiles que nous examinerons tout d'abord dans l'étude des causes de l'évasion fiscale.

A. — *Le point de vue du fraudeur.*

Il existe dans tous les pays du monde des contribuables

qui cherchent à éluder tout ou partie de leurs charges fiscales. Ce qui n'implique pas d'ailleurs que la fraude sévisse avec une égale acuité sous toutes les latitudes. Dans certains pays, le contribuable répugne, soit par respect naturel de l'autorité, soit sous l'empire de considérations morales ou religieuses, à contrevenir aux lois d'impôt. C'est le cas notamment de l'Allemagne et des pays anglo-saxons. Dans d'autres pays, au contraire, les assujettis, surtout lorsque l'impôt est lourd, n'éprouvent aucun scrupule à en alléger le poids dans toute la mesure du possible.

Il faut reconnaître que ce dernier état d'esprit est très répandu dans notre pays. Peut-être les Français ont-il pour excuse la rigueur d'une fiscalité dont on a dit qu'elle était sans rivale. Toujours est-il que les Français, généreux de leur sang quand il s'agit des destinées de la patrie, sont naturellement fort avares de leurs deniers, pour accomplir leur devoir fiscal.

Le Président Pilon écrivait fort justement à cet égard (1) : « A vrai dire, ce qu'on est convenu d'appeler l'évasion fiscale, ce qui, pour parler plus simplement, constitue la fraude à l'impôt, tient moins de la part des redevables à une intention de mal faire qu'à un certain état d'esprit.

« Non seulement, il est admis qu'il n'y a rien de déshonorant à ne pas payer les droits d'enregistrement, mais l'on considère volontiers comme un naïf celui qui ne sait pas éviter de les payer entièrement.

« Beaucoup de gens aussi résistent au paiement de l'impôt parce que, selon leur expression, « ils ne veulent pas donner de l'argent au gouvernement ».

« C'est dire que pour lutter efficacement contre la fraude fiscale, il ne suffit pas de menacer le redevable de grosses amendes, ou de prison, il faudrait surtout faire son éducation et lui apprendre le devoir fiscal ».

(1) E. PILON, *Principes et technique des droits d'enregistrement*, 1929, p. 658, n° 1240.

Ce qui est vrai des droits d'enregistrement à l'intérieur du pays l'est aussi des impôts qui frappent les avoirs à l'étranger.

L'immense majorité de ceux qui exportent leurs capitaux en vue d'éviter le paiement de l'impôt n'ont pas une mentalité de délinquants. Ce sont, comme on l'a dit (1), « des bourgeois qui jouissent souvent de l'estime générale et qui ne commettraient pas la moindre action pouvant les mettre en conflit avec le droit privé ou avec le droit pénal. Ils ont acquis leur argent le plus souvent de façon honnête (dans le sens courant du mot) et ils se sentent menacés par un ennemi spoliateur : l'Etat, qui ne cherche, disent-ils, qu'à les dépouiller par des mesures de confiscation ou par des impôts excessifs ».

Cette attitude est-elle légitime ? Evidemment non, si l'on se place du point de vue de l'Etat. Il est inadmissible que des citoyens se dérobent au paiement de l'impôt, procédé de répartition des charges publiques. Juridiquement, la fraude fiscale est intolérable et il appartient à l'Etat de la réprimer.

Par contre, cette lutte entre le fisc et les épargnants n'est-elle pas excusable ? Si, sur le terrain juridique, une solution catégorique s'impose, la fraude fiscale est inadmissible, la solution sera moins nette sur le terrain plus intime de la morale.

Sans aller jusqu'à prétendre, avec M. Leroy-Beaulieu (2), que « l'impôt hautement progressif, même entouré de toutes les formes légales est une spoliation devant laquelle les contribuables sont en état de légitime défense », il semble que lorsqu'une loi est entachée d'une injustice grave, il n'y ait pas, en conscience, de faute à la transgresser (3).

(1) H. SIMON BLOCH, *Revue de science et de législation financière*, 1937, p. 162.

(2) P. LEROY-BEAULIEU, membre de l'Institut, *Traité de la Science des finances*, 6^e édit., t. I, p. 217.

(3) G. JÈZE, *Cours de finances publiques*, 1936-1937, p. 151.

Encore faut-il, pour justifier cette conclusion, que la loi fiscale présente véritablement le caractère d'une mesure de spoliation. Effectivement, un système fiscal n'est pas injuste du seul fait qu'il comporte de lourds impôts. Cette hausse est inévitable dans les Etats modernes qui doivent faire face à des dépenses extrêmement lourdes comme celles qu'exigent la défense nationale et les œuvres d'assistance.

Un système fiscal est injuste quand il ne procède pas de façon équitable à la répartition des charges publiques entre les citoyens. Il est injuste, lorsque, sous couleur de servir l'intérêt général, il ne tend en réalité qu'à assurer la suprématie d'une classe sur une autre classe ou l'octroi à quelques-uns de privilèges qui rendront plus lourdes encore les charges qui pèsent sur le reste de la collectivité.

C'est dans cette seule hypothèse de lois fiscales tendant à des fins politiques que la fraude, toujours répréhensible en droit, peut paraître excusable sur le terrain de la morale. Bien plus qu'un acte malhonnête il faut alors y voir un « geste également politique de la lutte des partis » (1).

Mais à côté de ces réactions d'ordre individuel sont intervenues des causes plus générales, qui ont rendu l'évasion fiscale non seulement possible mais encore attrayante. C'est ainsi que le développement de la fortune mobilière et l'aggravation de la fiscalité à l'intérieur du territoire ont joué un rôle déterminant dans l'apparition de la fraude sur les avoirs à l'étranger.

B. — *Le développement de la fortune mobilière.*

Si les immeubles ont occupé longtemps une place prépondérante dans le bilan de la richesse nationale, ils ont perdu beaucoup de leur importance depuis le milieu du XIX^e siècle.

(1) J.-G. BRETON. *La Fraude sur les revenus de valeurs mobilières* (1936).

C'est vers cette époque que se placent deux faits économiques de la plus haute importance, la naissance de la grande industrie et l'apparition des titres au porteur.

La création de ce titre de créance, transmissible de la main à la main par simple tradition et conférant à son détenteur tous les droits résultant du prêt primitivement intervenu entre la société émettrice et le capitaliste souscripteur, est à l'origine du développement prodigieux des sociétés anonymes seules capables, en drainant les capitaux d'épargne, de réunir les capitaux énormes exigés par la concentration des entreprises.

Par la souscription ou l'acquisition de valeurs mobilières, les Français, même les plus modestes, se sont intéressés non seulement à l'équipement industriel de leur propre pays, mais encore au financement d'entreprises étrangères.

Mais, si le titre au porteur a rendu d'immenses services en favorisant l'essor de la grande industrie et en contribuant à la diffusion de la fortune mobilière, il n'a pas tardé à se révéler pour l'État un redoutable agent de fraude fiscale. Mobile, anonyme et en quelque sorte insaisissable, il se prête aux combinaisons les plus diverses de ses détenteurs.

Sa transmission occulte à l'intérieur du territoire permet d'éluder le paiement des droits de succession. Petits et grands, tout le monde fraude dès qu'il s'agit de déclarer des titres au porteur. Au moins sur ce point, les héritiers parviennent à s'accorder.

Pour les avoirs à l'étranger, la même fraude peut évidemment s'exercer en matière successorale. Nous verrons bientôt qu'elle s'accompagne le plus souvent d'une fraude à l'impôt cédulaire et à l'impôt général sur le revenu.

En présence de ces faits, le législateur s'est à plusieurs reprises préoccupé de faire disparaître le titre au porteur, considéré non sans raison comme le responsable de la plupart des fraudes sur les valeurs mobilières.

La première proposition faite en ce sens est celle dont M. Dumont a pris l'initiative en 1905 ; la dernière émane

de M. Léon Blum qui, au mois de mai 1937, la présenta sans plus de succès dans un programme financier qui n'eut pas l'heur de plaire à la Haute Assemblée.

Quels sont donc les obstacles qui ont fait échouer ces propositions successives ?

Il y a d'abord l'obstacle matériel représenté par les frais importants qu'occasionnerait la mise au nominatif des titres existant actuellement sous la forme au porteur. Ce n'est pas là toutefois une difficulté insurmontable. La véritable raison est d'ordre économique. L'expérience de la suppression du titre au porteur et de sa conversion obligatoire au nominatif a été tentée en Italie au cours de l'année 1920. Elle s'est immédiatement traduite par la thésaurisation ou l'exportation des capitaux. Les résultats ont été si fâcheux que la mesure a été rapportée l'année suivant celle de son application.

On ne peut faire abstraction dans une entreprise de ce genre que les deux formes nominative et au porteur coexistent actuellement dans la plupart des pays. Dès lors, « la nominalisation » des valeurs mobilières, ou, si l'on préfère, leur mise obligatoire au nominatif, apparaît comme particulièrement délicate en ce qui concerne les valeurs étrangères qui se négocient et circulent dans notre pays. Par ailleurs, et sauf intervention de mesures restrictives de la circulation des capitaux, rien n'empêche l'épargnant ou le capitaliste français de vendre les titres de son portefeuille tombant sous le coup des dispositions légales, pour en investir le produit, hors de France, en valeurs étrangères existant sous la forme au porteur. Etant donné l'attachement, justifié ou non, des capitalistes français pour le titre au porteur, il est vraisemblable que la proscription brutale de ce dernier en France eût amené, en période normale, sinon la ruine, du moins le déclin des entreprises nationales au profit de la concurrence étrangère.

Le législateur l'a si bien compris qu'il a renoncé à la suppression pure et simple du titre au porteur. Mais il n'en a

pas moins gardé une sourde hostilité contre cette forme de l'épargne. Cette hostilité de principe a inspiré au cours de ces dernières années certaines mesures législatives que nous allons examiner rapidement.

Faute de pouvoir attaquer de front le titre au porteur, le législateur a tout d'abord usé d'une méthode moins brutale : il lui a donné des rivaux.

C'est ainsi que la loi du 4 avril 1926 a créé une nouvelle forme de valeurs mobilières, le titre à ordre ou à endos. L'innovation n'eut pas le succès escompté et, à peine promulguée, la loi est entrée en sommeil.

Quelque douze ans plus tard, l'idée a été reprise par M. Paul Reynaud. L'art. 1^{er} du décret-loi du 12 novembre 1938 prévoyait la mise en application dans un délai de six mois à partir de la promulgation dudit décret, des dispositions de la loi du 4 avril 1926. Simultanément était créé un régime de faveur pour les valeurs mobilières existant sous la forme nominative : Taux d'imposition réduit de 27 % à 18 % pour les valeurs françaises nominatives, de 36 à 27 % pour les valeurs étrangères déposées en banque. Enfin, pour tenir compte des griefs formulés contre la lenteur des opérations de transfert, une nouvelle réglementation plus rapide et plus souple était mise en vigueur.

Toutes ces mesures prises pour inciter les Français à mettre leurs valeurs mobilières sous la forme nominative n'ont pas eu le succès qu'on était en droit d'en attendre. Concurrencé, surchargé de taxes, le titre au porteur a gardé son prestige et la faveur des épargnants, tant il est vrai qu'il est difficile pour le législateur d'aller à l'encontre des habitudes de l'épargne.

Un nouvel effort vient cependant d'être tenté par le Gouvernement du Maréchal Pétain en vue d'acclimater le titre nominatif dans les portefeuilles français.

La loi du 28 février 1941 (*J. O.* du 5 mars) complétée par l'arrêté ministériel du 8 mars (*J. O.* du 9 mars) proscribit la forme au porteur pour toutes les émissions d'actions

nouvelles. Quant aux actions françaises anciennes et aux actions étrangères, il ressort des articles 2 et 3 du texte susvisé que la loi n'impose pas leur conversion immédiate au nominatif. Leurs détenteurs auront donc la faculté de les conserver sous la forme au porteur. Toutefois, en cas de négociation de ces titres, la loi subordonne l'existence des actions au porteur ainsi négociées au dépôt qu'elle prescrit chez les banquiers et agents de change agréés. En d'autres termes, les acquéreurs des titres ne pourront pas retirer ceux-ci sous la forme au porteur ; ils ne pourront les détenir par devers eux que sous la forme nominative.

Que penser de cette innovation ? La loi nouvelle n'équivaut pas à la suppression du titre au porteur qui continue à subsister comme par le passé pour les parts de fondateurs, rentes, bons et obligations. On a voulu, semble-t-il, agir avec prudence et ne procéder que par paliers. Telle quelle, la réforme implique déjà un renversement des habitudes de bien des porteurs. Mentionnons toutefois quelques lacunes :

Le problème n'est pas résolu en ce qui concerne les valeurs étrangères. L'arrêté d'application du 8 mars 1941 ne contient en effet aucune disposition concernant la forme, les conditions d'établissement et le mode de cession des certificats nominatifs d'actions étrangères. Par ailleurs, la réforme n'atteint pas et ne pouvait évidemment atteindre les avoirs français à l'étranger dans la mesure où ils se composent de valeurs mobilières internationales.

Sous ces réserves, et encore qu'il soit trop tôt pour préjuger du succès de la réforme, le but poursuivi par le législateur apparaît louable. Il a voulu, d'une part, remédier aux excès de la spéculation boursière et mettre un terme aux manœuvres d'accaparement. Il a cherché, d'autre part, en imposant aux épargnants la forme nominative pour leurs titres, à rendre plus malaisées certaines fraudes trop fréquentes en matière de capitaux mobiliers.

Comme pour toutes les mesures législatives intervenues

précédemment, l'écueil à éviter était la vente massive de valeurs françaises dont le produit serait allé s'investir à l'étranger en valeurs internationales. A cet égard, l'heure de la réforme a été bien choisie. Le maintien des mesures restrictives de l'exportation des capitaux rendait en effet moins menaçant un exode de valeurs qui, du point de vue économique, eût consacré l'échec de la réforme.

C. — *L'aggravation de la fiscalité.*

Au moment même où le développement de la fortune mobilière, spécialement sous la forme de titres au porteur, venait donner aux capitalistes des facilités de transferts, l'augmentation du taux des impôts et la rigueur plus grande du contrôle à l'intérieur du territoire, venaient conférer à ces transferts un intérêt nouveau. L'évasion fiscale par l'envoi de fonds à l'étranger s'avérait tout à la fois possible et rémunératrice.

L'augmentation du taux des impôts s'est imposée dans notre pays, depuis le début du siècle, avec la force d'une inéluctable nécessité. Le développement des services publics, la conception sans cesse plus étendue du rôle social de l'Etat, les charges énormes laissées par la guerre, furent autant de raisons de créer des impositions nouvelles ou d'améliorer le rendement des impôts existants.

Adoption du système de la progressivité tant en matière d'impôt sur les successions qu'en matière d'impôt général sur le revenu, augmentation du taux des différentes cédules, création d'impositions nouvelles, aménagement des impôts existants, il n'est pas d'artifice auquel le législateur n'ait eu recours, il n'est pas de domaine qu'il n'ait exploré pour étendre davantage l'emprise du fisc sur les ressources des contribuables.

Personne ne conteste que le plafond soit aujourd'hui atteint. La France est actuellement le pays où les impôts sont le plus lourds. Les autres pays pratiquent des taux

d'imposition beaucoup plus modérés soit en fait, soit en droit. Dès lors, apparaît entre le montant de la contribution payée en France et celle payée à l'étranger sur les mêmes titres, un déséquilibre plus ou moins accentué qui est une véritable prime à la détention d'avoirs à l'étranger.

Il n'est, pour illustrer l'évolution de notre système fiscal au cours de ces dernières années, que de suivre la progression d'un impôt intimement lié à notre matière, celui frappant le revenu des valeurs étrangères et, par assimilation, la plupart des revenus français à l'étranger.

Jusqu'en 1914, les détenteurs de valeurs étrangères échappaient à l'impôt lors de l'encaissement de leurs revenus. Mais, dans ses articles 35 à 39, la loi du 29 mars 1914 est venue soumettre les produits en question à une taxe de 5 %. Ce taux, modéré à l'origine, a depuis lors fait l'objet de majorations successives (1) pour atteindre 36 % à la veille de la guerre (Décrets-lois de M. Paul Reynaud en date du 12 novembre 1938).

Un nouveau maximum est aujourd'hui atteint puisque la loi du 29 mars 1941 (*J. O.* du 11 avril) est venue porter à 41 % le taux applicable au revenu des valeurs étrangères par la création d'une surtaxe de 5 % sur le revenu des capitaux mobiliers.

Cette évolution n'est nullement particulière à l'impôt sur le revenu des valeurs étrangères. Elle reflète la courbe ascendante qu'ont suivie depuis la Grande Guerre les taux des différents impôts à mesure que les besoins du Trésor sont devenus plus pressants.

Comme il était à prévoir, l'énormité des taux a fait fuir la matière imposable. Pour lutter contre la fraude, l'Etat a

(1) Tarif porté successivement à 6 % (Loi 30 déc. 1916, art. 11) ; à 12 % (L. 25 juin 1920, art. 50) ; à 14,40 % (L. 22 mars 1924, art. 3) ; à 18 % (L. 13 juillet 1925, art. 77) ; à 25 % (L. 3 avril 1926, art. 16) ; réduit à 18 % (L. 26 avril 1930, art. 8) ; relevé à 20 % (L. 5 juillet 1932, art. 7), puis porté à nouveau à 25 % (décret-loi du 16 juillet 1935) et enfin à 36 % (décrets-lois du 12 nov. 1938).

été amené à étendre les pouvoirs de contrôle du fisc et ses moyens d'investigation.

Qu'il nous suffise d'énumérer, à titre d'exemple, les principales dispositions prises en vue de lutter contre la fraude en matière successorale.

1° Affirmation de sincérité de la déclaration sanctionnée par les peines du faux serment (art. 366 C. pén. Emprisonnement d'un an à 5 ans de prison sans préjudice de l'amende).

2° Obligations mises à la charge des dépositaires de titres et des débiteurs de sommes d'argent (art. 15 de la loi du 25 février 1901).

3° Mesures contre les comptes-joints (art. 7 de la loi du 31 mars 1903).

4° Législation des coffres-forts (art. 1 à 6 de la loi du 18 avril 1918 modifiés par l'art. 49 de la loi du 31 décembre 1936).

5° Présomption de propriété des titres dépendant d'une succession (art. 17 de la loi du 18 avril 1918 modifié par les articles 46 à 48 de la loi du 31 décembre 1936).

6° Droit de communication des agents du fisc (art. 7 de la loi du 21 juin 1875 étendu par l'art. 32 de la loi du 4 avril 1926 et l'art. 3 de la loi du 13 août 1936).

D'une façon générale, les impôts sur lesquels s'exerce le plus souvent la fraude, droits de succession, impôt général sur le revenu, sont ceux qui sont perçus par l'intermédiaire d'une déclaration souscrite par le contribuable. Pour effectuer le contrôle de cette déclaration, le fisc s'est fait octroyer des pouvoirs considérables tous inspirés d'une même idée : donner à l'Administration la faculté de prendre connaissance de documents détenus soit par des tiers, soit par d'autres administrations.

C'est ainsi que les agents de l'Administration des Contributions directes et de l'Enregistrement ont tous pouvoirs pour se rendre chez les banquiers, agents de change, offi-

ciers ministériels, commerçants faisant plus de cinquante mille francs de chiffre d'affaires par an, sociétés commerciales et se faire présenter certains documents comptables. Par ailleurs, et depuis la loi du 31 juillet 1920, les diverses administrations chargées du recouvrement de l'impôt qui, jusqu'alors, ne communiquaient pas entre elles, ont la faculté d'échanger tous renseignements relatifs au recouvrement des impôts.

Le système de contrôle a donc été très poussé. Sa seule faiblesse est de borner son action au territoire et de ne pouvoir s'exercer au delà des frontières.

Aussi bien, toutes les mesures fiscales qui, au cours de ces dernières années, prévoyaient, soit des augmentations du taux des impôts, soit une aggravation des mesures de contrôle, ont-elles eu pour répercussion immédiate une recrudescence de la fraude externe, par l'envoi de capitaux français à l'étranger. A côté de la fraude commise à l'intérieur du territoire s'en est développée une autre, liée à la détention d'avoirs à l'étranger en vue d'échapper aux investigations du fisc français.

Ce sont les différentes modalités de cette fraude externe qui vont maintenant retenir notre attention.

SECTION III. — *Les fraudes les plus courantes.*

Quelles qu'en soient les variantes, les fraudes en matière d'avoirs à l'étranger procèdent toutes de la même idée. Des contribuables, soucieux d'échapper à une partie des charges qui viendraient les frapper sur le territoire de la métropole, transportent à l'étranger une partie de leur fortune, là où ils savent que l'impôt est moins élevé et les mesures de contrôle moins strictes ou moins sévères.

La fraude la plus fréquente et, partant, la plus dangereuse pour le Trésor est celle dont les valeurs mobilières étrangères se font le redoutable instrument. Quelques explications sont ici nécessaires.

On distingue au point de vue fiscal deux sortes de valeurs mobilières, d'une part, les titres français et les valeurs étrangères abonnées qui leur sont assimilées, d'autre part, les valeurs étrangères non abonnées.

Pour les premières, l'impôt cédulaire sur le revenu des capitaux mobiliers est perçu par le système du *stoppage à la source*. La société française qui distribue des bénéfices doit, au moment de leur mise en paiement, faire retenue du montant de l'impôt cédulaire qu'elle versera ultérieurement au Trésor. Ce système ne donne au contribuable aucun moyen d'échapper à l'impôt et évite pratiquement tout risque de fraude.

Mais rares sont les sociétés étrangères qui consentent à se soumettre au régime de l'abonnement. Ce régime les assimile aux sociétés françaises en ce sens que, représentées sur le territoire national par un Français agréé par le ministre des Finances, elles s'engagent comme les sociétés françaises à payer l'impôt cédulaire sur le nombre forfaitairement évalué de leurs titres circulant en France. L'engagement ainsi contracté n'est pas sans aléas.

En effet, si l'actionnaire français perçoit ses coupons en France, la société étrangère abonnée récupère sur lui l'impôt cédulaire qu'elle a dû verser au Trésor. Par contre, si ces mêmes coupons sont encaissés à l'étranger, il devient impossible à la société de récupérer l'impôt, la forme au porteur du titre lui interdisant de connaître la nationalité du propriétaire du coupon et, par suite, de retenir l'impôt dont elle a fait l'avance.

Le porteur français qui encaisse à l'étranger des coupons de valeurs étrangères abonnées ne paye donc pas l'impôt cédulaire. Il ne commet cependant aucune fraude vis-à-vis du Trésor qui a déjà perçu l'impôt par l'intermédiaire de la société. Seule cette dernière en supporte définitivement le poids. Ceci explique que la plupart des sociétés étrangères estimant trop coûteuses les obligations de l'abonnement se refusent à y souscrire.

En ce qui concerne les valeurs étrangères non abonnées il ne saurait être question de recourir au procédé du stoppage à la source employé pour les valeurs françaises : le fisc national ne peut avoir prise sur l'émetteur Etat ou la société privée dont le siège est à l'étranger. Le procédé adopté est, à défaut du stoppage à la source, devenu impraticable, *le stoppage chez la personne* qui, en France, effectue le paiement des coupons (art. 34, L. 29 mars 1914).

Dans ces conditions, la perception de l'impôt cédulaire reste aisée tant que l'encaissement des coupons a lieu en France. Le banquier retient alors au moment du paiement le montant de l'impôt dont il est comptable vis-à-vis du Trésor. Par contre, la perception de l'impôt devient aléatoire dès que l'encaissement a lieu dans un Etat qui n'est pas intéressé au recouvrement dudit impôt.

Sans doute, le contribuable français qui encaisse hors de France les revenus de valeurs mobilières non abonnées doit-il souscrire chaque année une déclaration nominative au bureau de l'Enregistrement de son domicile et payer l'impôt sur les revenus en question. Mais le contrôle de la déclaration est difficile. La fraude existe. Elle est d'autant plus redoutable qu'après s'être attaqué à l'impôt cédulaire elle se répercute sur l'impôt général, le contribuable se gardant évidemment bien de déclarer à l'impôt général des revenus qu'il a soustraits à l'impôt cédulaire.

La fraude s'exerce de deux façons suivant que le capitaliste envoie les titres eux-mêmes à l'étranger, ou que, conservant les titres en France, il se contente d'en encaisser les coupons hors de nos frontières.

En l'absence de toute entrave à la libre circulation des capitaux, la domiciliation des capitaux français à l'étranger a été chose aisée jusqu'au début des hostilités en cours. Aujourd'hui encore, à défaut de possibilités de transferts, la détention de capitaux à l'étranger reste parfaitement licite.

Ce n'est un secret pour personne que les banques étrangères, spécialement celles des pays limitrophes de la France,

ont, à différentes reprises, largement bénéficié de l'exode des capitaux français. En Belgique et en Suisse, dans les seules années 1936 et 1937, certaines banques proches de la frontière ont vu tripler l'importance de leurs dépôts. Les banquiers de ces deux pays offraient aux épargnants français, inquiets de la politique du Front Populaire, un asile réputé sûr pour leurs capitaux, toutes les garanties de gestion désirables et la perspective de gains substantiels.

Il n'était que de louer un compartiment de coffre-fort ou de se faire ouvrir un compte de dépôt et, moyennant une commission ordinaire de banque, l'économie réalisée par le non-paiement des impôts français pouvait osciller entre le tiers et la moitié des revenus en question. L'opération pouvait devenir plus intéressante encore par l'ouverture d'un compte-joint avec solidarité. L'objectif proposé était alors double. Il s'agissait, d'une part, d'éviter du vivant du titulaire le paiement de l'impôt cédulaire sur le revenu et de l'impôt général correspondant. D'autre part, après décès du titulaire, l'héritier présomptif, cotitulaire du compte, avait la possibilité de se faire remettre la totalité des fonds et des titres au porteur mis en compte sans avoir à payer le montant des droits de succession.

Moins ambitieuse mais aussi plus fréquente était la fraude qui consistait à garder en France les valeurs mobilières étrangères et à percevoir hors de la métropole les coupons correspondants.

Le capitaliste français qui détachait des coupons de valeurs mobilières étrangères n'en percevait pas le montant chez son banquier français. Quitte à retarder l'encaissement de ses revenus, il préférait attendre l'occasion d'un voyage en Belgique et en Suisse, pour se présenter aux guichets d'une banque étrangère. Le paiement des coupons était fait net de tout impôt en Suisse, avec retenue d'un impôt de 6,60 % en Belgique. La fraude ainsi pratiquée laissait un gain considérable. Elle fut appelée « fraude du sleeping », sans doute pour montrer qu'il s'agissait d'une

fraude de luxe, à la portée de personnes disposant de ressources élevées. Il ne faudrait cependant pas croire que la fraude en question fût l'apanage exclusif de quelques capitalistes disposant de gros revenus. Des épargnants moins fortunés la pratiquaient également, tout au moins dans les régions frontalières. Au reste, une retentissante affaire judiciaire, celle de la Banque de Bâle, est venue révéler, il y a quelques années, que de véritables organisations tendaient à se créer pour rendre la fraude accessible aux petits capitalistes, par le système de la « cueillette des coupons » à l'intérieur du territoire.

Des employés de cette banque suisse n'ayant en France ni établissement, ni succursale, venaient régulièrement de Bâle à Paris, et là, dans des bureaux improvisés, payaient, séance tenante à la clientèle, les coupons de valeurs étrangères que celle-ci venait présenter à l'encaissement. La seule retenue qui était faite était celle d'une commission modique destinée à rémunérer les payeurs. L'organisation était fort ingénieuse. Son succès fut si grand qu'il ne tarda pas à attirer l'attention du fisc. Des perquisitions furent opérées dans les locaux occupés par les employés de la banque étrangère. On y découvrit certains documents, notamment des carnets portant indication de comptes non déclarés ouverts à l'étranger au nom de personnes françaises.

L'affaire donna lieu à un procès célèbre qui fut d'ailleurs perdu par l'Administration de l'Enregistrement. Celle-ci, dans un excès de hâte, avait omis, en engageant les poursuites, de respecter certaines règles essentielles de procédure. Il s'ensuivit que nombre de fraudeurs échappèrent à la répression (Arrêt de la Chambre des Mises en accusation de la Cour d'appel de Paris, en date du 19 mai 1933. C. cass. crim. 2 et 15 février 1934. D. P. 1934.1.169. R. S. L. F. 1934, p. 130 et suiv. avec le rapport de M. le conseiller Bourgeon).

Postérieurement à ces arrêts, l'Administration a obtenu,

par décret-loi du 20 juillet 1934, que fût supprimée l'obligation qui lui incombait jusque-là de procéder avant toute poursuite à une mise en demeure préalable de l'assujetti. Malgré cette suppression arbitraire (1) d'une des principales garanties du contribuable, il n'apparaît pas que l'Administration ait été beaucoup plus heureuse dans la répression de la fraude.

Les évasions fiscales dont il a été question jusqu'ici ont toutes leur base dans la détention de valeurs étrangères non abonnées. Mais la domiciliation à l'étranger de valeurs françaises ou l'encaissement à l'étranger des coupons de ces mêmes valeurs sont aussi, quoique dans une mesure moindre, des procédés de fraude.

Il ne peut évidemment être question, en ce qui concerne les valeurs françaises, d'éluder le paiement de l'impôt cédulaire sur le revenu des capitaux mobiliers. Cet impôt, nous l'avons vu, est perçu directement par le fisc auprès des sociétés émettrices. Mais pour ce qui est des autres impôts perçus d'après les déclarations du contribuable, impôt général, droits de succession, la fraude est possible, au même titre et dans les mêmes conditions que pour les valeurs étrangères.

C'est ainsi que la domiciliation à l'étranger de valeurs françaises ou de valeurs étrangères abonnées permet à certains contribuables peu scrupuleux de celer au fisc les revenus correspondants et de mettre en échec les mesures de contrôle interne telles que le bordereau de coupons.

Par ailleurs, cette même domiciliation, qu'elle se présente sous la forme de compte simple assorti d'une procuration ou de compte-joint avec solidarité est également un moyen d'éluder le paiement des droits successoraux pour peu que les valeurs déposées, françaises ou étrangères, soient sous la forme au porteur.

Enfin, l'encaissement à l'étranger de coupons de valeurs

(1) G. JÈZE, *Cours de finances publiques*, 1936-1937, p. 157.

françaises, détenues en France, était jusqu'à ces derniers temps un moyen, pour quelques capitalistes, de dissimuler au fisc une partie de leurs revenus et d'échapper dans la même mesure au paiement de l'impôt général.

SECTION IV. — *Conséquences de la fraude.*

Tels sont les principaux aspects de la fraude en matière d'avoirs à l'étranger. Fraude limitée peut-être dans son volume à raison de l'importance des avoirs qu'elle suppose chez ceux qui s'y livrent mais qui n'en est pas moins redoutable par la perte qu'elle inflige au Trésor et par l'effet démoralisateur qu'elle exerce chez ceux qui ne peuvent ou ne veulent y avoir recours.

Toute fissure dans le système fiscal est déjà grave par elle-même en un temps où l'équilibre de nos finances reste précaire et mal assuré, mais ce qui est plus grave encore, ce sont les répercussions des moins-values causées par la fraude.

La première qualité de tout système d'impôt est d'être juste, c'est-à-dire d'opérer une répartition équitable des charges publiques entre les individus. Dès lors, si certains de ceux-ci parviennent, à la faveur d'artifices ou de procédés frauduleux, à éluder tout ou partie de leurs obligations fiscales, la répartition des charges perd tout caractère d'équité pour ceux qui s'acquittent honnêtement de leur dû.

Ce n'est pas tout, car frauder en matière fiscale revient à reporter sur d'autres la part d'impôt que l'on devrait payer soi-même. En effet, pour compenser les moins-values causées par la fraude, l'État se trouve amené à augmenter le taux des impôts pour que le rendement n'en soit pas compromis.

La hausse des tarifs devient plus lourde et plus injuste encore pour ceux qui ne peuvent échapper à l'impôt.

Ainsi la fraude en matière fiscale est à l'origine d'une

double injustice et le professeur Jean Marchal ne s'en exagérât pas les effets lorsqu'il écrivait (1) :

« La fraude déforme tout le système. Elle en compromet tous les caractères essentiels. Là où elle peut se donner libre cours, elle réintroduit l'injustice en brisant le rapport qui doit exister entre l'imposition et le revenu ; et brisant le rapport, réintroduisant l'injustice, elle diminue la productivité ».

1) « Rendement des impôts français », *R. S. L. F.* 1933, p. 625.

CHAPITRE III

LE CONTROLE DES CHANGES

Si notre pays a pu, durant de longues années, retirer de ses placements à l'étranger de multiples avantages, il n'en demeure pas moins qu'en période de crise intérieure ou extérieure, des exportations massives de capitaux peuvent constituer pour l'économie nationale un redoutable danger.

Le drainage des disponibilités qu'opère dans un pays l'exode des capitaux est une cause de stagnation et d'anémie pour les affaires nationales. Un tel résultat est d'autant plus fâcheux que, dans le même temps, les pays-refuges se procurent pour leurs banques et leurs sociétés, en définitive, pour leur développement économique, des moyens de trésorerie qui font défaut au pays d'origine.

Par ailleurs, il n'est que trop conforme à la réalité des faits que l'exode des capitaux à l'étranger a, tantôt pour cause, tantôt pour conséquence, une fraude fiscale à laquelle, tant dans un but de moralité publique que pour assurer la satisfaction des besoins du Trésor, il y a lieu de mettre obstacle.

Pour faire face à ce double danger certains pays ont appliqué une méthode brutale : interdiction de la constitution d'avoirs à l'étranger complétée par une réglementation draconienne des changes. L'Allemagne et après elle l'Italie, par la nationalisation du crédit, par le contrôle des devises, ont pratiquement rendu impossible à leurs nationaux toute exportation de capitaux et sanctionné par ailleurs la moindre infraction des peines les plus rigoureuses.

La France, sous la pression des nécessités, est entrée à son tour dans la voie de la réglementation et de la contrainte. Dès le début des hostilités actuelles et malgré les critiques dont il avait été antérieurement l'objet, le contrôle des changes a été mis en vigueur. Aujourd'hui encore, sa lourde tutelle pèse sur notre économie. Les conséquences en sont trop graves pour que nous n'ayons souci d'examiner, même brièvement, la genèse de cette intervention gouvernementale, la forme qu'elle revêt à l'heure présente, et les résultats obtenus par cette législation d'exception.

SECTION I. — *Les précédents en la matière.*

Il n'est pas douteux que l'intervention de l'Etat sur le marché des changes a été pratiquée sous une forme ou sous une autre depuis que les échanges commerciaux traversent les frontières territoriales.

La politique douanière, la politique d'« open market », celle non moins récente des fonds de change, peuvent être toutes considérées comme des formes diverses de cette intervention. Néanmoins, ces mesures, à la différence du contrôle des changes, agissaient directement, en raison de leurs effets, sur le volume de la circulation monétaire et non pas directement sur les transactions individuelles.

Il faut remonter à la période révolutionnaire pour voir l'Etat s'immiscer une première fois dans les opérations de transfert de capitaux et réaliser une ébauche de contrôle des changes. Une loi de 1793 déclare traître à la patrie tout citoyen qui exporterait ses capitaux. Simultanément, la Convention édictait des textes destinés à défendre la monnaie du jour, l'assignat, contre les « attaques de la spéculation ». L'expérience fut si désastreuse qu'elle se solda deux ans plus tard par une dépréciation du papier-monnaie d'une ampleur telle qu'elle équivalait à une faillite.

La France recourut une seconde fois au contrôle des

changes au cours de la guerre 1914-1918. Dès l'ouverture des hostilités, le Gouvernement avait suspendu le régime de l'étalon-or et décrété le cours forcé du billet. A la mobilisation des forces militaires de la nation s'ajoutait celle de l'or et des devises, moyens de paiement internationaux.

Le rapatriement des valeurs étrangères, leur cession spontanée à la Banque de France par les particuliers, les appels au crédit international permirent de parer pendant quelques mois au déficit croissant de notre balance commerciale.

Le caractère artificiel de cette résistance ne pouvait cependant échapper au gouvernement. Celui-ci dut bientôt recourir à d'autres mesures. Deux décrets, l'un du 3 juillet 1915, l'autre du 18 novembre de la même année vinrent successivement interdire l'exportation des lingots, pièces ou objets d'or et d'argent. Ce n'était là que l'amorce d'une législation dont le développement devait être rapide. Le fait d'avoir prohibé les sorties de métaux précieux, gage de la circulation française, ne suffisait pas à maintenir à l'intérieur du pays les capitaux indispensables à la conduite de la guerre.

Aussi bien, dès le 31 mars 1915, une loi était-elle votée interdisant l'émission ou le placement en France de valeurs étrangères. Il convenait d'éviter à tout prix que des capitaux trop abondants n'aillent s'investir à l'étranger au lieu de se placer, soit en fonds d'Etat, soit dans les entreprises travaillant pour la défense nationale. Enfin, par arrêté en date du 6 juillet 1917, était instituée par le ministère des Finances une commission chargée d'étudier « tous les moyens propres à sauvegarder la valeur d'échange de la monnaie nationale contre les devises étrangères et à parer aux conséquences financières du déficit de la balance commerciale ».

Ce fut l'origine de la création par la loi du 1^{er} août 1917 du répertoire des changes. Il n'était pas encore question d'interdire les mouvements de capitaux à travers les frontières, mais d'en assurer le contrôle et de dresser du même

coup « le bilan des moyens de paiement internationaux ».

Effectivement, le répertoire des changes permit de contrôler les demandes de change directement faites aux intermédiaires astreints par la loi à la tenue du répertoire. Encore que le contrôle fût très imparfait, les particuliers ayant à leur disposition bien d'autres moyens d'exporter leurs capitaux que l'achat de monnaies ou de valeurs étrangères, les renseignements donnés par la statistique fixèrent la Commission des changes sur l'importance des capitaux exportés ainsi que sur l'opportunité d'une législation restrictive. Le rapport de la Commission inspira directement le dépôt du projet qui devait devenir la loi du 3 avril 1918, pièce maîtresse de cette législation d'exception (V. Annexe I, p. 201).

* * *

L'exposé des motifs de la loi précise le but poursuivi par le législateur. Il proclame « la nécessité et l'urgence d'une réglementation ayant pour objet d'interdire toute exportation illégitime de capitaux hors de France et d'assurer par des sanctions appropriées le contrôle de cette interdiction ».

A un premier titre réglementant l'exportation des capitaux succède un deuxième titre traitant de l'importation des titres et valeurs mobilières. La loi prohibe en effet non seulement l'exportation des capitaux mais aussi l'importation, celle-ci n'étant le plus souvent que la contre-partie d'une exportation antérieure. Enfin, un titre III précise les modalités du contrôle et les sanctions applicables (1).

Dans la pensée de ses auteurs, la loi de 1918 devait cesser de s'appliquer trois mois après le décret de cessation des hostilités. Mesure de guerre, elle ne devait pas survivre aux circonstances qui l'avaient fait appliquer. En fait, la persistance des difficultés budgétaires, la crainte d'un exode de capitaux lié à l'incertitude monétaire ont fait que, de mois en mois, d'année en année, la loi de 1918 a été prorogée à

(1) *Lois nouvelles*, 1918, 3, 304.

la demande de ministres des Finances peu soucieux de prendre à leur charge la responsabilité de son abrogation.

Il a fallu la stabilisation de fait opérée par le Ministère Poincaré de 1926 à 1928, l'assainissement du budget, le retour à la confiance pour que l'abrogation apparut non seulement possible, mais encore de nature à favoriser le retour des capitaux exportés. Un décret rendu le 10 janvier 1928, sur la proposition du ministre des Finances, vint suspendre l'application de la loi du 3 avril 1918 sur l'exportation des capitaux ainsi que des différents textes qui, dans l'intervalle, l'avait complétée ou modifiée.

Citons, à cet égard, l'article 13 de la loi du 28 février 1921 sur le droit de transaction du ministre des Finances par le retrait de la plainte ; la loi du 31 mars 1922 qui, d'inspiration libérale, est venue permettre des achats de devises en contre-partie des fonds rapatriés ; la loi du 22 mars 1924 sur l'exportation des capitaux résultant du non-rapatriement du prix des marchandises exportées, enfin la loi de finances du 13 juillet 1925 sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir et qui a innové en imposant une déclaration aux détenteurs de capitaux exportés.

Le retour de la France au régime de libre circulation des capitaux, consécration du succès de l'expérience Poincaré, marqua pour notre pays le début d'une période heureuse. Au terme de dix années d'efforts, la France paraissait avoir surmonté les difficultés de l'après-guerre. A nouveau, elle inspirait confiance et retrouvait son crédit. Non seulement les capitaux nationaux rentrèrent en masse, mais nombre de capitaux étrangers vinrent à leur tour s'investir sur le marché français.

Le triomphe des promoteurs de ce retour aux méthodes libérales fut malheureusement de courte durée. Le krach retentissant survenu à la Bourse de New-York au cours de l'automne 1929 ouvrit une crise qui, plusieurs années durant, allait peser sur l'économie mondiale. Qu'il nous suffise d'en rappeler ici les principales phases :

Lointains remous de la crise américaine, des retraits massifs de crédits à court terme se succèdent en Europe Centrale tout au long du printemps et de l'été 1931. Le 1^{er} août de cette même année, ces retraits contraignent l'Allemagne à bloquer chez elle les avoirs étrangers et à instituer le contrôle des changes. Quelques semaines plus tard, le 19 septembre, le Royaume-Uni abandonne à son tour l'étalon-or. Les pays scandinaves et d'autres pays tels que le Japon, l'Egypte et le Portugal suivent l'exemple de la Grande-Bretagne et forment avec cette dernière le « bloc sterling ». En Europe Centrale, les difficultés ne sont pas moindres. La plupart des Etats, ruinés et désorganisés par l'inflation monétaire, cherchent, à l'instar de l'Allemagne, dans les mesures de clearing et de change, un remède à leurs maux.

La France résiste jusqu'en 1936 aux effets déprimants de la crise. Mais les conflits sociaux qui la minent à partir de cette époque, la régression de la production qui s'ensuit, le déficit croissant de la balance commerciale, l'amènent, bon gré mal gré, à abandonner son statut monétaire antérieur. Elle doit pour défendre son encaisse procéder à plusieurs dévaluations successives. Toutefois, le Gouvernement ne va pas jusqu'à recourir à des mesures de contrôle comme le suggèrent certains extrémistes dans le but avoué d'emprisonner en France les capitaux français.

Voici, d'ailleurs, l'opinion qu'exprimait à cette époque M. Léon Blum, alors Président du Conseil, dans un appel radiodiffusé qu'il lançait au pays le 6 mars 1937, en faveur d'un emprunt dit de « Défense Nationale », en réalité destiné à pallier une fois de plus à l'étroitesse de la trésorerie :

« L'émigration des capitaux est un fait. On peut s'efforcer d'y mettre un terme par la coercition et l'exemplarité, mais on entre alors dans un système de contrôle et de contraintes qu'il n'est pas possible de limiter à son gré et que, par-dessus toute autre raison, le gouvernement juge incompatible avec les affinités et les nécessités de sa politique internationale. »

Quelques mois auparavant avait été signé l'accord tripartite entre les représentants des Etats-Unis d'Amérique, de la Grande-Bretagne et de la France. D'autres pays, la Suisse, la Belgique et la Hollande y avaient ultérieurement donné leur adhésion. On espérait de cette collaboration entre les pays de l'ancien bloc-or et les pays anglo-saxons une amélioration des conditions économiques et une reprise du commerce extérieur. Cet espoir était si bien ancré dans l'esprit de nos gouvernants que, même après l'échec de l'expérience du Front Populaire et le départ de M. Léon Blum, ses successeurs, MM. Daladier et P. Reynaud, tout en travaillant à la reprise économique et à l'assainissement de la situation budgétaire, affirmaient bien haut leur résolution de ne pas recourir au contrôle des changes.

Le rapport général présenté par M. P. Reynaud lors de la promulgation du « train » de décrets-lois du 12 novembre 1938 est particulièrement significatif à cet égard :

« Comme toutes les solutions faciles — y est-il dit — le contrôle des changes a pour but d'agir non sur les causes mais sur l'apparence. Est-ce parce que l'on aura supprimé les conséquences que la cause cessera d'agir ?

« Les capitaux sont sortis jusqu'en 1936 parce que le franc était surévalué et qu'il était normal d'escompter une adaptation monétaire. Ils ont continué ensuite à sortir parce qu'une législation malheureuse avait ralenti la production, supprimé le profit légitime, accentué le déséquilibre des finances publiques. Depuis plus d'un an, cependant, au prix, il est vrai, de fluctuations sensibles de la monnaie, la fuite des capitaux a cessé. Le mouvement s'est même retourné.

« Nous n'insisterons pas sur les difficultés d'application du contrôle des changes dans un pays comme le nôtre, qui est un grand marché, aux relations innombrables avec l'extérieur, un grand Empire colonial, aux frontières immenses, une terre de liberté hostile à l'inquisition et aux contraintes abusives. Nous ne ferons qu'indiquer ses conséquences probables à l'intérieur d'abord où son application entraîne-

rait des modifications profondes du régime politique et du régime économique ; au dehors ensuite où, jusqu'à présent, notre action a toujours été solidaire de celle des grandes démocraties occidentales auxquelles nous lient mille affinités de tous ordres, què l'accord tripartite signé le 26 septembre 1934 résume aujourd'hui comme un symbole. »

SECTION II. — *La législation actuelle.*

Dix mois ne s'étaient pas écoulés depuis cette prise de position catégorique qu'à la demande du même homme d'Etat, le contrôle des changes entraît en application sur toute l'étendue du territoire de la Métropole, des colonies et des territoires africains sous mandat.

La conjoncture politique avait, il est vrai, évolué entre-temps et la France était passée de l'économie de paix à l'économie de guerre. Dès que, le 2 septembre 1939, notre pays fut entré en conflit avec l'Allemagne, les raisons qui progressivement avaient amené le Gouvernement français au cours de la guerre de 1914-1918 à instituer le contrôle des changes allaient jouer à nouveau, mais cette fois très rapidement, en faveur de l'application de cette même mesure.

C'était au premier chef l'impérieuse nécessité d'obtenir que, quelles que fussent les dispositions individuelles, le circuit des capitaux serait normalement assuré. L'institution du cours forcé, le recours à l'inflation, inévitables en temps de guerre, appellent comme complément indispensable le blocage des capitaux nationaux à l'intérieur du pays.

Par ailleurs, alors qu'en temps de paix, l'institution du contrôle des changes eût été de nature à bouleverser la structure du pays, l'état de guerre, au contraire, commande par lui-même certaines réformes de structure.

D'une part, en effet, qu'il y ait ou non contrôle des

changes, la rareté des frets, le souci de ménager les ressources en devises obligent, en temps de guerre, à ne maintenir que les importations strictement indispensables au pays. D'autre part, l'obligation de garder à la disposition de l'économie nationale tout ce qui est nécessaire à l'approvisionnement de la nation implique également une surveillance étroite des exportations. Enfin, la sûreté extérieure de l'Etat, la lutte contre l'espionnage exigent le contrôle des voyages et celui des correspondances postales.

Dès lors, le contrôle des changes survenant dans une économie de guerre n'est plus que l'adjuvant des mesures de surveillance imposées par la guerre. Ce n'est plus une initiative plus ou moins heureuse, plus ou moins discutable, mais l'aboutissement logique d'un état de choses préexistant.

Ceci explique que peu de jours se soient écoulés entre la déclaration de guerre de 1939 et l'institution du contrôle des changes. La sensibilité du marché des capitaux commandait d'agir rapidement ; l'expérience de la précédente guerre constituait tout à la fois un précédent et un guide. Aussi, dès le 9 septembre 1939, le Gouvernement fit-il promulguer un texte (1) adoptant le principe et traçant les grandes lignes du contrôle à intervenir (V. Annexe II, p. 204).

Plusieurs décrets d'application sont venus définir l'organisation du contrôle tant en ce qui concerne les opérations prohibées que les personnes assujetties.

Ce sont, dans l'ordre chronologique, le décret d'application du 9 septembre 1939 (*J. O.* du 10 septembre 1939, n° 215) ultérieurement modifié par ceux des 26 septembre 1939, 9 mars 1940 et 9 avril 1940.

Mais le texte de base pour l'application du contrôle restera le décret d'application du 24 avril 1940 (*J. O.* du 2 mai

(1) Décret-loi du 9 septembre 1939 (*J. O.* du 10 septembre 1939) modifié ultérieurement par : Décret du 20 janvier 1940 (*J. O.* du 9 février 1940, n° 39) et Décret du 24 avril 1940 (*J. O.* du 2 mai 1940, n° 110).

1940, n° 110) qui, abrogeant les précédents et toujours en vigueur, a donné au contrôle sa véritable charte.

Le titre I dudit décret traite successivement de l'exportation des capitaux (art. 1 à 9) et de l'importation des monnaies et valeurs mobilières (art. 10 à 12).

En ce qui concerne l'exportation des capitaux, le décret prohibe d'une façon générale, sauf autorisation du ministre des finances : 1° l'acquisition à l'étranger d'avoirs mobiliers ou immobiliers ; 2° le fait de laisser en dehors du territoire français ou de conserver en devises le produit de l'exportation de marchandises ou de services ; 3° l'exportation de toutes valeurs, droits incorporels, titres de créances ou de propriété ; 4° les opérations de change non effectuées en France par l'intermédiaire de l'Office des Changes ; 5° toutes négociations de devises ou de monnaies étrangères contre d'autres devises ou monnaies étrangères ; 6° toutes opérations d'achat, de vente, de cession, de transfert, de nantissement portant sur des valeurs mobilières, étrangères, lorsque ces opérations sont réalisées à l'étranger.

Pour ce qui touche à l'importation, autre face du problème, le décret déclare prohibée :

1° L'importation des monnaies et billets de banque français et étrangers sous réserve des exceptions prévues en faveur : a) de la Banque de France et des établissements agréés ; b) des voyageurs rentrant en France dans les limites et conditions prévues par arrêté du ministre des Finances.

2° Est également prohibée l'importation de toutes valeurs mobilières, coupons et titres de créances autrement que par l'intermédiaire de la Banque de France.

Les titres suivants du même décret organisent tour à tour le fonctionnement de l'Office des Changes (titre II) et le commerce de l'or (titre III). Enfin, le titre IV édicte des dispositions générales ayant trait au champ d'application du décret et désigne par ailleurs les agents habilités au constat des infractions.

En dehors de ce texte fondamental, des dispositions ac-

cessoires sont intervenues pour déterminer les modalités du contrôle. Sous peine de manquer son but et de rester lettre morte, le contrôle des changes doit étendre son emprise aux multiples formes de l'exportation de capitaux.

C'est ainsi qu'un arrêté du ministre des Finances en date du 30 avril 1940 (*J. O.* du 2 mai 1940, n° 110) est venu préciser les opérations prohibées et autorisées tant à l'égard des personnes françaises (titre II) qu'à l'égard des personnes étrangères (titre III).

D'autre part, le contrôle des changes impliquant une surveillance très stricte des mouvements de capitaux, de marchandises et de métaux précieux à travers les frontières ne peut fonctionner qu'en liaison étroite avec le contrôle douanier.

Deux décrets, ceux du 9 septembre 1939 (*J. O.* du 10 sept. 1939, n° 215) et du 11 avril 1940 (*J. O.* 12 avril 1940, n° 93) sont venus définir et codifier cet aspect douanier du contrôle.

Dans un autre domaine, l'arrêté du 30 avril 1940 (*J. O.* du 3 mai 1940, n° 111) succédant aux arrêtés du 9 sept. 1939 et du 30 nov. 1939 qu'il abroge, détermine les obligations qui incombent aux intermédiaires notamment en ce qui a trait à la tenue du répertoire et aux opérations qui doivent y figurer. Le même texte fixe les conditions dans lesquelles peuvent être ouverts, en France, les comptes français en monnaies étrangères ou les comptes en francs au profit d'étrangers.

Comme on le voit par cette analyse succincte, les textes législatifs et réglementaires abondent en la matière. Encore avons-nous dû passer sous silence nombre de dispositions de détail qui, bien que n'offrant aucun intérêt doctrinal, se sont néanmoins révélées indispensables à l'exercice du contrôle.

Aussi bien l'examen approfondi d'une législation aussi touffue sortirait-il du cadre de cette étude sans apporter de lumière appréciable sur le sens de l'institution. Il nous

semble plus opportun, après deux années d'application du contrôle, de dresser le bilan de cette législation d'exception et de faire apparaître, au regard des résultats obtenus dans l'ordre monétaire, les servitudes trop réelles qui, dans l'ordre économique notamment, en ont été le prix.

SECTION III. — *Le bilan de cette législation d'exception.*

Ce serait une discussion vaine que d'examiner si la décision prise par le gouvernement français au début de cette guerre de recourir au contrôle des changes était opportune et fondée. En fait, la situation exceptionnelle et particulièrement grave créée par l'état de guerre ne laissait plus au gouvernement la liberté d'un choix. Il fallait, coûte que coûte, et si fâcheuses qu'en puissent être les répercussions, mobiliser toutes les ressources du pays et pour cela interdire tout transfert de capitaux hors de nos frontières.

Aujourd'hui encore, la persistance de l'état de guerre, l'énormité des charges d'occupation, l'obligation qui en résulte pour le Gouvernement de recourir à une véritable inflation en vase clos, interdisent de songer raisonnablement à la mainlevée des mesures de contrôle.

Mais il n'y a là cependant qu'une situation transitoire. Dès que la guerre aura pris fin, se posera la question du maintien du régime exceptionnel imposé par la guerre ou du retour au régime libéral fondé sur le mécanisme des changes.

Or, après deux années d'expérience, que représente pour notre pays l'application du contrôle des changes ? Et tout d'abord, l'institution a-t-elle répondu aux espérances qui avaient été fondées sur elle.

Institué dès le début de la guerre pour parer au danger d'un exode massif des capitaux, le contrôle des changes a, dans l'ensemble, réalisé le but de ses auteurs. Ceux-ci, profitant de l'expérience de 1914-1918 et de celle plus récente

des pays qui nous avaient précédés dans la voie du contrôle, ont su, très rapidement, mettre en œuvre un système cohérent, logique et efficace. Il n'y a pas eu, comme on pouvait le craindre, en raison du péril extérieur, de fuite massive de l'épargne française à l'étranger. A aucun moment, fût-ce aux jours les plus sombres de 1940, le gouvernement n'a dû recourir au moratoire. Constamment le circuit des capitaux a été assuré.

Ceci étant admis, la législation du contrôle n'échappe pas pour autant à la critique et ses répercussions sur l'économie du pays sont graves.

Au point de vue *juridique*, il est fâcheux de voir se substituer à la règle traditionnelle de liberté des échanges un principe inverse de prohibition en matière de transfert de capitaux. La loi, il est vrai, n'édicte pas une prohibition brutale. Elle prévoit la possibilité de dérogations. L'article 1^{er} du décret-loi du 9 sept. 1939 dispose à cet égard : « L'exportation des capitaux est prohibée, sous quelque forme que ce soit, *sauf autorisation du ministre des finances*. » Il n'en demeure pas moins qu'une liberté qui, jusqu'à ces derniers temps, pouvait être considérée comme de droit commun, est soumise, non pas au contrôle de la loi, ou à l'interprétation d'un juge, mais au bon vouloir du ministre des Finances. Bien plus, contre la décision accordant ou refusant l'autorisation d'exporter, il n'existe aucun recours. Les tribunaux s'accordent à reconnaître que l'autorisation ministérielle n'est pas « de nature à être soumise à une juridiction contentieuse ». C'est, en d'autres termes, « un acte de gouvernement ».

D'autre part, en cas d'infraction constatée, le même décret (art. 4, § 5) décide que les poursuites « ne peuvent être exercées que sur la plainte du ministre des Finances ou de l'un de ses représentants habilité à cet effet ». La plainte intervenue et la procédure judiciaire ouverte, le ministre est encore autorisé à transiger et à décider la restitution des « billets de banque, espèces, valeurs et matières saisis ».

Ce n'est pas tout. Le simple retrait de la plainte avant le jugement entraîne *ipso facto* l'abandon des poursuites et le classement de l'affaire.

Des pouvoirs aussi discrétionnaires quant à l'octroi des autorisations et l'exercice des poursuites constituent à n'en pas douter une tentation très grande pour l'arbitraire gouvernemental. N'est-il pas à craindre en particulier que les sévérités du contrôle ne s'abattent plus fréquemment sur les petits délinquants que sur les établissements de crédit, ceux-ci disposant de moyens de trésorerie puissants, d'un contentieux bien organisé et étant de ce fait mieux placés pour obtenir le bénéfice de mesures transactionnelles ou d'abandon de poursuites.

Evoquant déjà ce risque d'arbitraire sous l'empire de la législation de 1918, M. Germain-Martin y voyait « un cas de survivance de la justice retenue à la justice déléguée ».

Cependant, bien plus que sur le terrain juridique, c'est par ses *répercussions économiques* que la législation du contrôle appelle les critiques les plus vives.

Le but premier, mais non pas le seul, du contrôle des changes est de mettre obstacle à la sortie des capitaux nationaux. Il implique immédiatement l'institution d'un monopole des devises, autrement dit, la mainmise par l'Etat sur toute opération ayant pour but d'envoyer des fonds à l'étranger.

L'opération serait relativement simple si, comme certains se plaisent à l'imaginer, le change, c'est-à-dire « le troc d'une monnaie contre une autre » était l'œuvre exclusive des spéculateurs de métier ou des exportateurs de capitaux. La réalité est toute autre. En tant que transformateur de monnaies, le change double nécessairement toutes les opérations qui se traitent par-dessus les frontières. Voyage, emprunt, prestation d'argent, de marchandises ou de services, il n'est pas de relation internationale qui n'entraîne dans son sillage des opérations de change.

Les meilleurs techniciens, notamment MM. Rist, Naudin,

Piétri, évaluaient ces dernières années à quelque 125 milliards par an l'ordre de grandeur pour notre pays des opérations de change (1). Dans cette masse énorme de transactions, la place occupée par les opérations d'agio et de placement était singulièrement faible et n'atteignait pas le vingtième de l'ensemble. Le reste était constitué par les dépenses du tourisme, les encaissements de revenus à l'étranger et surtout par le montant des transactions commerciales.

Il suit de là que, loin d'être un luxe blâmable ou une trahison punissable, le change constitue, dans un pays comme le nôtre, transformateur au premier chef des matières premières qu'il se procure à l'étranger, un besoin élémentaire et primordial. Son contrôle ne peut se concevoir sans celui du commerce extérieur, ce qui conduit de proche en proche à mettre sous la tutelle de l'Etat toute l'économie du pays. Aussi bien, l'emprise étouffante qu'exerce le contrôle, contraintes qui en sont l'apanage se révèlent-elles immédiatement dès la mise en œuvre du système.

Il ne suffit pas en effet, pour mettre obstacle aux sorties de capitaux, de leur fermer la porte. Encore faut-il que celle-ci soit parfaitement étanche et la rigueur même du contrôle constitue une prime à l'ingéniosité des fraudeurs.

On n'exporte pas seulement des capitaux en transformant en devises sur la place de Paris les avoirs en francs que l'on y possède. Tout voyageur peut, en les dissimulant sur lui, emporter à l'étranger des sommes importantes. Le contrôle des changes, si bénin qu'il soit, impose une visite douanière très stricte. Ce n'est rien encore. Les lettres sont également suspectes et peuvent se prêter à une exportation de capitaux clandestine. Sous peine de constituer un grave danger d'évasion, toute la correspondance à destination ou en provenance de l'étranger devra passer par le cabinet noir. Enfin, l'on peut acheter des valeurs à changè. L'importa-

(1) *Revue d'économie politique* (Annuaire économique), Étude de MM. Léonard Rist, et Philippe Schwob sur la balance des paiements de la France en 1936.

tion des valeurs étrangères doit être interdite au même titre que l'importation des devises. Pour plus de sûreté, l'on procédera à l'intérieur du pays au recensement des valeurs à change. L'on sait, par expérience, qu'une telle opération n'est souvent que le prélude d'un rachat par l'Etat, à des cours arbitraires, des valeurs en question.

D'autre part, l'exportation des capitaux ne suppose pas forcément que l'on se procure des devises à l'aide de francs prélevés sur le marché intérieur. On exporte de façon tout aussi efficace en s'abstenant de faire entrer en France les créances que l'on acquiert à l'étranger. Les détenteurs d'avoirs à l'étranger peuvent être tentés de laisser à Genève, Londres ou New-York le montant de leurs revenus. De même ceux qui, à l'intérieur du pays, possèdent des valeurs étrangères, peuvent différer l'encaissement de leurs coupons, pour se ménager une réserve de devises. Les uns et les autres devront être contraints, dans un délai de rigueur, de rapatrier et d'encaisser en francs le montant des réserves en cause.

Mais c'est surtout en matière commerciale que le contrôle doit se montrer vigilant. C'est ici la grande fissure par où passent ou tentent de passer les capitaux en mal d'exode. Le contrôle doit tout d'abord amener les exportateurs à rapatrier le montant de leurs ventes à l'étranger. Il ne saurait être question de se fier pour cela aux déclarations de valeurs des intéressés. Un nouveau contrôle s'impose donc qui doit être strict s'il veut être efficace. Par ailleurs, il advient que des importateurs produisent des factures majorées pour se procurer un supplément de devises. Le contrôle des déclarations devra, ici encore, sous peine d'être mis en échec, se doubler d'un contrôle douanier.

Ainsi donc, surveillance du marché financier, régime de la déclaration et de l'autorisation pour les demandes de change, inventaire et réquisition des valeurs internationales, ouverture des plis postaux et fouille des voyageurs aux frontières, commerce extérieur entre les mains de l'Etat, il y

a là tout un ensemble de mesures coercitives dont chacune mène logiquement à la suivante. Aucune des nations qui, par nécessité vitale, ont dû recourir au contrôle des changes, n'a échappé à ce processus impérieux, à cet « engrenage de la contrainte ». Le questionnaire fait craindre la perquisition, l'arrivée du vérificateur annonce celle du policier.

A ce point, et il est bientôt atteint, les libertés les plus élémentaires se trouvent compromises. De fait, les pays qui pratiquent le contrôle des changes le plus étroit sont tous des pays de dictature. Par ailleurs, la nécessité de restreindre les importations aux seuls besoins essentiels, les difficultés d'approvisionnement éprouvées par les industries exportatrices, les formalités et pertes de temps inhérentes au contrôle sont autant d'entraves qui découragent l'initiative privée et favorisent l'étatisation nationale. Il en résulte un amenuisement plus ou moins rapide des échanges extérieurs, le repliement économique de la nation sur elle-même, avec comme conséquence inéluctable la chute du standard de vie de la masse des citoyens.

Sans doute objectera-t-on à ces critiques, le fait qu'à l'heure actuelle une trentaine de pays appliquent le contrôle des changes malgré les inconvénients qu'il comporte. En Allemagne où le contrôle revêt toute son ampleur, les servitudes du système n'ont pas empêché ce pays de ranimer une économie languissante et de forger en quelques années un instrument de guerre dont le monde connaît aujourd'hui le poids.

On ne peut nier que le contrôle des changes ait réussi en Allemagne. Imposé par les circonstances pour défendre une monnaie qu'un colossal endettement menait à la catastrophe, le contrôle connaît là-bas une rigueur à nulle autre pareille. La peine de mort par la hache y sanctionne toute exportation frauduleuse de capitaux. Pays de discipline, l'Allemagne a su, sans réserves d'or et avec un travail gigantesque pour gage exclusif, faire vivre une économie que son isolement mettait en état de siège.

Cependant, ni l'esprit national de discipline, ni la rigueur impitoyable des sanctions, ni l'acceptation de salaires réels en recul pour un travail accru, n'auraient sans doute suffi à assurer le succès de l'entreprise. Celle-ci a été considérablement facilitée par la situation continentale du pays et l'absence de possessions coloniales. En outre, le fait qu'il y avait en Allemagne des capitaux étrangers à enfermer et relativement peu de capitaux allemands en dehors des frontières, est venu conférer à l'institution du contrôle un supplément d'attrait.

La situation se présente sous un jour bien différent pour notre pays. De par sa situation géographique, la France a besoin d'échanges avec l'extérieur. Ouverte sur trois mers à l'extrémité du continent européen, elle est la distributrice naturelle de celui-ci vers les Iles Britanniques, les Amériques et la terre africaine. Pauvre en matières premières mais riche d'activités industrielles, elle importe des matières premières qu'elle transforme pour ses besoins propres comme pour l'exportation. On ne saurait davantage méconnaître que la France est une nation coloniale. La plupart des terres de l'Empire vivent avec la monnaie française. Elles doivent donc être englobées dans le système de contrôle appliqué à la métropole sous peine d'être rejetées économiquement vers l'étranger. Mais l'institution devient alors très lourde et l'étendue des frontières de l'Empire devient un obstacle quasi-insurmontable à son bon fonctionnement.

Enfin, la France est non pas débitrice mais créancière de l'étranger. Malgré ses revers récents, elle dispose encore à l'étranger d'avoirs considérables (1). Quel est, en ce qui les concerne, l'action du contrôle des changes ? S'il est à même de prévenir quelques désertions de l'épargne, il prive par contre le pays du bénéfice de ses avoirs à l'étranger. En bloquant à l'intérieur ce qu'il reste de capitaux, l'institution

(1) Le portefeuille français aux Etats-Unis est encore évalué à 500 millions de dollars (*Le Figaro Economique et Financier*, 13 juillet 1941).

du contrôle empêche du même coup le retour de ceux qui se trouvent au delà des frontières.

Il n'y a pas seulement à cette rentrée des capitaux un obstacle psychologique — le rôle des souris étant cependant d'éviter les souricières — mais un obstacle légal. Partout où le contrôle sévit, l'importation des titres et capitaux est prohibée au même titre que leur exportation. La possibilité d'un retour ultérieur serait en effet une prime indirecte à l'émigration des capitaux. L'interdiction d'entrée leur ferme cette espérance. Le verrou intervient après le tour de clé.

Sans doute des mesures d'amnistie peuvent elles venir tempérer la rigueur de cette prohibition du retour. On pourrait même — théoriquement — dans l'intérêt de l'économie nationale, contraindre tous les détenteurs d'avoirs à l'étranger à rapatrier ceux-ci sous peine de sanctions sévères. Mais la mesure s'est révélée d'une application si difficile dans les pays qui y ont recouru que, ni le législateur de 1918, ni celui de 1939-1940, n'ont cru devoir la retenir. Sous l'un et l'autre régime, la détention des avoirs à l'étranger est restée licite, alors que l'exportation des capitaux tombait sous le coup des interdictions légales.

Ce n'est pas à dire qu'aucune tentative n'ait été faite en France dans le sens d'une interdiction pure et simple des avoirs à l'étranger.

Lors des travaux préparatoires de la loi du 13 juillet 1925, le Gouvernement avait déposé un projet dont le but proclamé était d'empêcher radicalement toute exportation de capitaux eu interdisant la constitution à l'étranger de tous dépôts qui ne seraient pas nécessités par l'exercice d'un commerce ou d'une profession. Par le fait même de leur permanence, les dépôts en question seraient devenus frauduleux et auraient exposé leurs auteurs à des sanctions sévères.

L'art. 20 du projet gouvernemental (1) était ainsi conçu :

(1) *J. Off.*, 1925. Sénat. Documents Annexes, n° 275, p. 860.

« Il est interdit, sous réserve des dérogations ci-après (exportation, cautionnements, opérations de banque et de bourse) à toute personne de nationalité française ayant son domicile ou sa résidence habituelle en France, d'avoir à l'étranger, sous quelque forme que ce soit, un dépôt permanent de sommes ou de valeurs mobilières. »

La proposition fut l'objet d'un débat approfondi puis finalement fut rejetée par le Sénat. Outre la difficulté de concilier du point de vue juridique l'obligation du rapatriement avec l'interdiction d'importation prévue par le contrôle, diverses difficultés d'ordre pratique s'étaient révélées au cours de la discussion au Parlement.

Tout d'abord l'impossibilité de définir le caractère *permanent* du dépôt. Faute de pouvoir interdire toutes transactions avec l'extérieur, le projet gouvernemental ne visait que les dépôts permanents à l'étranger. Mais ne suffisait-il pas, pour tourner la prohibition légale, de masquer cette permanence par la constitution de multiples dépôts temporaires ? D'autre part, le texte ne prohibait que les dépôts mobiliers à l'exclusion des placements immobiliers, industriels et commerciaux. N'était-il pas à craindre que, placés dans l'alternative de rapatrier leurs avoirs ou de les investir à l'étranger, les détenteurs de capitaux ne préférèrent la seconde solution à la première ? Enfin et surtout, l'impossibilité pratique de découvrir les dépôts existant à l'étranger sous forme de comptes-joints ou de comptes simples, établis au nom de personnes interposées ou désignés par de simples lettres ou numéros aurait fait de l'interdiction projetée une mesure inefficace et vaine.

Le législateur de 1925 l'a si bien compris qu'il a renoncé à jeter l'anathème sur des avoirs que leur situation mettait hors de son atteinte. Pour les mêmes raisons pratiques, le législateur de 1939 l'a suivi dans cette voie.

Ainsi donc, anti-économique par les entraves qu'elle apporte au commerce international, anti-libérale par les mesures de contrainte et les vexations qu'elle implique, la lé-

gislation du contrôle n'est guère plus heureuse en ce qui concerne les avoirs à l'étranger qui, en fait sinon en droit, échappent à son empire.

Que conclure de cette législation, sinon qu'imposée par les circonstances et comme mesure de guerre, elle devra disparaître avec la période d'exception qui l'a vue naître.

Loin de nous la pensée qu'un retour aux méthodes libérales puisse être escompté à bref délai. L'état de guerre subsiste. Le blocus qui nous est imposé oblige le pays à s'installer, au moins momentanément, dans l'autarcie. En outre, l'organisation économique vers laquelle nous nous acheminons verra probablement se multiplier les interventions autoritaires du Gouvernement dans les domaines économique et financier.

Il n'en reste pas moins souhaitable de voir notre pays retrouver, dès la disparition de l'état de guerre, un régime économique mieux adapté à ses ressources et à ses aspirations. Terre de liberté, la France a toujours été hostile aux régimes de vexations et de contraintes. Seul, nous semble-t-il, un retour progressif à la liberté des échanges et des transactions est à même de lui rendre, avec l'essor de son économie, sa prospérité d'antan.

DEUXIÈME PARTIE

MESURES D'ORDRE INTERNE TENDANT A ASSURER L'IMPOSITION DES AVOIRS A L'ÉTRANGER

Nous avons vu précédemment que si le contrôle des changes pouvait se justifier comme mesure de guerre, il n'était pas souhaitable de le voir à demeure régir notre économie. En tout état de cause, le contrôle ne résout pas, au point de vue économique comme au point de vue fiscal, la difficile question des avoirs à l'étranger. Si rigoureuses qu'elles puissent être, les mesures de contrôle ne peuvent atteindre les capitaux qui, dès avant leur intervention, ont franchi les frontières. Les avoirs ainsi constitués favorisent cependant des fraudes que le législateur a le devoir de combattre.

Peu préoccupante en temps de prospérité où les capitaux trouvent aisément à s'investir sur le territoire national, cette fraude prend toute son ampleur au cours des périodes de crise. Les difficultés budgétaires, la crainte de l'inflation, le vote de nouveaux impôts déterminent alors un exode massif de capitaux et, par contre-coup, l'adoption de mesures tendant à aggraver le régime fiscal des avoirs à l'étranger.

Deux exemples récents suffiront à illustrer cette influence des périodes de crise sur le développement de la législation qui nous intéresse.

En 1924-1926, les soubresauts du change et l'inquiétude monétaire qui en résulte provoquent des exportations de capitaux dont le volume menace de miner notre économie

et de faire brèche dans les ressources du Trésor. Le législateur de 1925 s'en inquiète et vote le premier texte d'une législation dont le développement sera considérable et rapide.

En 1936-1937, les mêmes phénomènes conduisent aux mêmes effets. Les troubles sociaux, l'annonce de mesures contre la fortune acquise, la perspective d'une dévaluation proche ont pour conséquence une fuite des capitaux suivie à bref délai d'une refonte de la législation des avoirs à l'étranger.

Dans cette deuxième partie consacrée à l'étude des mesures internes concernant les avoirs à l'étranger, nous verrons successivement les mesures édictées par la loi du 13 juillet 1925, déclaration annuelle et suppression de la saisine, puis les différents textes qui sont venus ensuite, notamment en 1936, 1937 et 1941, compléter et parfaire l'œuvre entreprise par le législateur.

L'étude du régime fiscal actuellement en vigueur fera l'objet d'un chapitre spécial. Il y sera fait mention des différentes obligations mises à la charge des assujettis.

Enfin, l'étude critique de cette législation révélera, à côté des mérites de l'œuvre entreprise, les obstacles auxquels se heurte le législateur du fait de la territorialité des lois fiscales.

CHAPITRE PREMIER

LA LOI DU 13 JUILLET 1925 ET LE PROJET PALMADE

Edifié sur les inconvénients du contrôle des changes et sur son impuissance à empêcher les évasions de capitaux, le législateur de 1925 s'est orienté vers l'abrogation progressive de la loi de 1918, et le retour aux méthodes libérales. Il n'en restait pas moins urgent d'enrayer l'exportation des capitaux, de retourner le courant si possible et en tout cas de mettre un terme à l'immunité fiscale dont jouissaient en fait les capitaux exportés. Aussi bien, dans les dispositions qu'il a adoptées au cours du vote de la loi de finances, le législateur de 1925 a-t-il poursuivi un double but, économique et fiscal.

L'article 21 de ladite loi prévoyait tout d'abord une amnistie en faveur de tous ceux qui, dans un délai de six mois, c'est-à-dire, avant le 1^{er} janvier 1926, auraient fait rentrer leurs capitaux. En revanche, tous ceux qui, après cette date, ont conservé leurs biens à l'étranger se sont vus astreints à une déclaration annuelle des avoirs en question, ainsi que des revenus y afférents.

Dans un autre domaine, celui des successions, l'article 52 de la même loi a supprimé la saisine héréditaire pour les avoirs à l'étranger, prescrivant aux notaires de mentionner dans les inventaires et actes de notoriété dressés par eux, l'obligation d'un envoi en possession spécial.

Quelques mois s'étaient à peine écoulés depuis la promulgation de la loi que les mesures restrictives de la saisine se révélaient insuffisantes. M. Palmade a tenté alors de leur substituer un système plus énergique, mais aussi plus révolutionnaire, celui de l'Etat héritier.

Les innovations de la loi de 1925, obligation d'une déclaration annuelle, suppression de la saisine héréditaire, seront étudiées ci-après. Légèrement modifiées par les textes ultérieurs, elles constituent, aujourd'hui encore, la charte fiscale des avoirs à l'étranger. Quant au projet Palmade, bien qu'il n'ait pas été retenu par le Parlement, il a fait l'objet de luttes doctrinales assez vives pour que nous en fassions état dans cet ouvrage.

SECTION I. — *La déclaration annuelle.*

L'article 21 de la loi du 13 juillet 1925 est venu prescrire « qu'à partir du 1^{er} janvier 1926 toutes personnes de nationalité française, domiciliées ou résidant habituellement en France, conservant à l'étranger des biens mobiliers ou y possédant des biens immobiliers, devront fournir, dans les deux premiers mois de chaque année, au contrôleur des contributions directes, une déclaration détaillée décrivant la nature, la valeur de ces biens et le revenu y attaché. Cette déclaration est obligatoire, que le contribuable soit ou non assujetti à l'impôt sur le revenu ».

Que s'est proposé le législateur de 1925 en imposant au détenteur d'avoirs à l'étranger l'obligation d'une déclaration annuelle ?

Il a voulu, d'une part, assurer dans le cadre du régime fiscal en vigueur le contrôle et le recouvrement des impôts sur le revenu dont sont passibles les avoirs à l'étranger : impôt cédulaire sur le revenu des valeurs étrangères, impôt général sur le revenu qui se juxtapose et s'ajoute au précédent (1). La déclaration est obligatoire, que le contribuable soit ou non assujetti à l'impôt sur le revenu, ce qui, de toute évidence, vise le cas où le contribuable n'est pas assujetti à l'impôt sur le revenu mais où la déclaration de ses avoirs à l'étranger va précisément l'en rendre redevable.

D'autre part, le législateur a également entendu assurer

(1) Cass. crim. 2 février 1934. D. H. 1934, p. 113.

la perception des droits de mutation par décès qui, dans les successions régies par la loi française, frappent les valeurs mobilières de toute nature, qu'elles soient détenues en France ou à l'étranger.

A ce double point de vue, la déclaration prescrite a exercé une influence certaine sur le recouvrement de deux impôts essentiellement différents, mais l'un et l'autre d'un rendement très élevé.

Le caractère fiscal du texte en question n'était pas douteux. Il n'est, pour s'en convaincre, que de retenir le fait qu'il ne s'appliquait qu'aux personnes physiques, à l'exclusion des sociétés, qui, elles, ne sont pas assujetties à l'impôt sur le revenu ni aux droits de mutations par décès.

Pour sanctionner l'exécution de ces prescriptions, le législateur disposait dans le même article 21 que la déclaration tant des éléments d'actif que du revenu était faite sous la foi du serment. Il punissait l'absence de déclaration comme la déclaration sciemment inexacte des peines du faux serment (art. 366 C. pén.) et d'une amende égale (décimes compris) à la moitié de l'avoir dissimulé, le tout sans préjudice de l'affichage du nom du contrevenant et des motifs de la contravention à la porte de la mairie du lieu de son imposition. L'article 463 C. pén. sur l'octroi des circonstances atténuantes venait toutefois tempérer la rigueur de cet ensemble de dispositions répressives.

Comme tous les textes qui ont eu le mérite d'innover, l'article 21 de la loi de 1925 n'a pas échappé à la critique. On lui a notamment fait grief d'avoir créé ce paradoxe d'une déclaration annuelle en capitaux dans un pays qui ignorait l'impôt sur le capital et, par voie de conséquence, la déclaration des capitaux.

L'objection n'était pas décisive. On ne saurait en effet méconnaître que les capitaux exportés sont, vis-à-vis du fisc français, dans une situation toute spéciale puisque territorialement ils échappent à son emprise. Les pouvoirs de contrôle dont dispose l'Administration, les réglementations

qu'elle édicte ne valent qu'en deçà des frontières. Dès lors, n'est-il pas naturel, par un juste retour, de soumettre à une règle spéciale de déclaration des capitaux que leur situation ne permet pas de soumettre au régime de droit commun. La déclaration en capital est le seul moyen qui soit à la portée du fisc pour atteindre les détenteurs d'avoirs à l'étranger. Encore que dérogatoire au droit commun la mesure est logique et d'une utilité incontestable.

Une autre critique s'est élevée à propos de l'obligation de faire la déclaration prescrite sous la foi du serment. On a reproché à cette dernière prescription de n'ajouter aucune force nouvelle au texte imposant la déclaration. Bien plus, a-t-on dit au cours des travaux préparatoires (1), elle risque de constituer pour l'Administration une sérieuse entrave. Tant que la déclaration annuelle n'est pas faite sous la foi du serment, le contrôleur peut discuter avec le contribuable et obtenir de celui-ci, à l'amiable, certaines rectifications volontaires. Par contre, si le serment est obligatoire, le contribuable refusera de se rétracter de peur d'encourir les peines du faux serment. L'Administration risque alors d'être désarmée parce que, contrainte de s'adresser à la justice, elle assumera la charge d'une preuve que, le plus souvent, il lui sera impossible d'administrer. Par ailleurs, l'expérience prouve que les tribunaux ont tendance à distinguer entre serment fiscal et serment civil et n'appliquent que difficilement au premier les peines de l'art. 366 C. pén.

Toutes ces critiques n'ont pas eu raison de la volonté gouvernementale d'aboutir et, dûment assortie d'une formule sacramentelle, sanctionnée par des peines rigoureuses, la déclaration est devenue obligatoire et son principe a constamment été maintenu par les textes ultérieurs.

(1) Rapport Henri Béranger. *J. O. Documents parlementaires. Sénat.* Sess. parl. 1924. Annexe n° 402, p. 989.

SECTION II. — *La suppression de la saisine.*

De tous les impôts dont la perception repose sur la déclaration du redevable, il n'en est pas dont il importe plus d'assurer le contrôle que l'impôt successoral. En effet, la sincérité des déclarations de successions commande non seulement la perception de l'impôt successoral mais influe en outre sur le bon fonctionnement de l'impôt général sur le revenu.

Lorsque le contribuable déclare annuellement ses différents revenus, il n'est pas possible que l'Administration déjoue toutes les fraudes. Certains revenus arriveront toujours à passer, notamment ceux qui ne peuvent être taxés à la source, à travers les mailles du filet fiscal. La principale, sinon l'unique garantie du fisc, réside dans le contrôle des mutations successorales. Si ce contrôle est efficace, les valeurs que le contribuable a dissimulées pendant sa vie seront découvertes à son décès. Les dissimulations de revenus pourront alors, s'il y a lieu, faire l'objet des redressements nécessaires. Par ailleurs, l'importance des héritages recueillis fournira des indications sur la fortune des héritiers. C'est à bon droit que l'on a pu dire (1) de l'impôt successoral qu'il était « la clé du mécanisme » de l'impôt sur le revenu.

Ceci explique que le législateur, surtout depuis le relèvement des tarifs en 1901, ait multiplié les mesures destinées à lutter contre la fraude successorale. A maintes reprises, qu'il s'agisse de la transmission aux héritiers du montant des comptes en banque ou des valeurs en dépôt (2), de l'ouverture après décès des coffres-forts loués par le *de cujus*, la loi est intervenue pour sauvegarder les intérêts du Trésor. Aucune de ces mesures ne pouvait malheureusement atteindre les avoirs à l'étranger. Ceux-ci bénéficiaient en

(1) Allix, *Traité élémentaire de Science des finances et de législation financière française*, 6^e édit., 1931, p. 766.

(2) Art. 15, loi 25 février 1901.

fait sinon en droit d'un véritable privilège d'extraterritorialité. Par un processus facile à concevoir, la fraude externe s'est développée parallèlement à l'extension des pouvoirs du fisc à l'intérieur du territoire.

Dès avant la guerre de 1914-1918, nombre de capitalistes n'hésitaient pas à placer à l'étranger une partie de leur patrimoine pour échapper au paiement des droits de succession. Deux solutions s'offraient à eux : soit placer leurs fonds ou leurs titres dans les succursales à l'étranger de banques françaises, soit recourir pour le même objet aux bons offices d'établissements de crédit étrangers.

Dans le premier cas, la question s'est posée de savoir si les dispositions de la loi de 1901 étaient applicables aux succursales à l'étranger de banques françaises et leur imposaient notamment les obligations de police fiscale prévues par l'article 15. On pouvait faire valoir, dans le sens de l'affirmative, que lesdites succursales dépendaient d'un siège social établi en France et étaient par suite assujetties aux dispositions de la loi française. Par contre, le caractère strictement territorial de la loi fiscale militait en faveur de la non-application à l'étranger des prescriptions de la loi de 1901. En fait, il ne semble pas que, jusqu'à la Grande Guerre, les banques françaises exerçant à l'étranger se soient beaucoup soucié des dispositions de la loi de 1901. Aussi bien, les capitalistes français avaient-ils la possibilité d'échapper à toute controverse en adoptant la seconde formule, c'est-à-dire, en plaçant leurs titres et capitaux dans des banques étrangères établies hors du territoire. A l'égard de celles-ci, la loi française de 1901 perdait assurément son empire et la fraude en matière successorale pouvait, en toute impunité, se donner libre cours.

Les Pouvoirs publics ne pouvaient assister indifférents au développement de telles pratiques. Puisqu'à la différence de la loi fiscale qui voit son champ d'action limité au territoire, la loi civile peut, dans la mesure où elle relève du statut personnel, s'appliquer aux biens possédés par les

Français à l'étranger, la solution du problème paraissait résider dans une novation de la loi fiscale en une loi civile. Dès 1907, M. Charles Dumont avait déposé une proposition de loi en ce sens. L'année suivante, le ministre des Finances, M. Caillaux, confiait à une commission de jurisconsultes présidée par M. Lyon-Caen, le soin de rédiger un projet de loi instituant un envoi en possession spécial pour les avoirs à l'étranger. Le projet fut déposé le 12 mars 1908. Son article premier exposait le principe de la réforme :

Dans tous les cas où une succession ouverte en France et régie par la loi française comprend des fonds publics, actions, obligations, parts d'intérêts, créances et généralement des valeurs mobilières de quelque nature que ce soit, déposées ou existant à l'étranger, les héritiers légitimes ou naturels, l'époux survivant appelé à la succession à défaut de parents au degré successible, les héritiers à réserve en concours avec des légataires universels ou des donataires universels de biens à venir, quand il n'y a pas d'héritiers réservataires, ne peuvent justifier de leurs qualités et se faire remettre lesdites valeurs par tous tiers détenteurs dépositaires ou débiteurs qu'à la condition d'avoir préalablement obtenu un envoi en possession légale spécial de ces valeurs.

« Cet envoi en possession est prononcé sur requête par une ordonnance du Président du Tribunal de première instance dans le ressort duquel la succession est ouverte. Cette ordonnance contient l'énumération des créances et valeurs successorales mentionnées dans le paragraphe précédent.

Ce n'est qu'en 1914 que le projet ci-dessus, remanié d'ailleurs entre-temps par les commissions parlementaires, fut soumis au vote des Assemblées. Adoptées par la Chambre des Députés, le 1^{er} mars 1914, ses dispositions devaient être disjointes par le Sénat dans sa séance du 30 juin de la même année. Tout en affirmant son désir de lutter énergiquement contre la fraude, la Haute Assemblée se déclarait hostile aux mesures projetées, en arguant notamment qu'il n'était pas du domaine de la loi fiscale de modifier la loi civile.

Les choses demeurèrent en l'état jusqu'en 1925 où le Gou-

vernement, à l'occasion du vote de la loi de finances, reprit à son compte les textes étudiés précédemment.

Non sans discussions, l'initiative gouvernementale aboutit cette fois au vote des art. 52 à 56 de la loi du 13 juillet 1925 qui devinrent les articles 273 à 277 du Code de l'Enregistrement.

LOI DU 13 JUILLET 1925.

Art. 52. — Dans tous les cas où une succession ouverte en France et régie par la loi française comprend des biens mobiliers et immobiliers, de quelque nature que ce soit, déposés ou existant à l'étranger, un envoi en possession spécial de ces biens devra être prononcé sur requête par une ordonnance du Président du Tribunal de première instance dans le ressort duquel la succession est ouverte.

Cette ordonnance devra contenir l'énumération de tous les biens mobiliers ou immobiliers dont se composent les éléments ainsi décrits du patrimoine transmis.

Le serment sera déféré sur la sincérité de l'énumération.

L'ordonnance sera visée et enregistrée gratis.

Cette ordonnance ne sera pas nécessaire si le jugement d'envoi en possession rendu au profit du conjoint survivant, en vertu de l'art. 770 C. civ. contient l'énumération ci-dessus requise. Il en sera de même dans le cas où une ordonnance rendue conformément à l'art. 1008 C. civ. satisfait aux mêmes prescriptions.

Les dispositions de l'art. 5 de la loi du 28 déc. 1895 ne s'appliquent pas aux énonciations de valeurs mobilières étrangères faites dans l'ordonnance ou le jugement prononçant l'envoi en possession de ces valeurs.

Art. 53. — Les héritiers, donataires ou légataires, qui sciemment n'auraient pas déclaré, dans les délais prescrits par la loi en vigueur, les biens mobiliers ou immobiliers déposés ou existant à l'étranger, et qui en auront pris possession sans s'être conformés aux dispositions de l'article précédent, seront passibles des sanctions édictées par l'art. 21 de la présente loi sans préjudice des droits de succession sur l'ensemble.

Art. 54. — Les débiteurs, détenteurs ou dépositaires à quelque titre que ce soit des valeurs successorales ci-dessus visées ne pourront, sous peine des sanctions prévues à l'article précédent en faire la remise aux héritiers, légataires ou donataires,

soit directement entre leurs mains; soit indirectement entre les mains de tierces personnes, qu'après que l'envoi en possession aura été prononcé dans les conditions prévues à l'art. 52.

Art. 55. — Dans les inventaires et dans les actes de notoriété destinés à établir les qualités des ayants droit à une succession, mention devra être faite de l'obligation qui incombe à ceux-ci d'obtenir l'envoi en possession spécial prévu à l'art. 52 de la présente loi, pour justifier de leurs qualités et se faire remettre les valeurs successorales visées audit article.

Il ne pourra être délivré aucun extrait desdits actes sans que cette mention y soit reproduite. Tout officier public ou ministériel qui aura contrevenu aux dispositions du présent article, sera passible personnellement d'une amende de 500 fr. en principal.

Art. 56. — Les contraventions aux art. 52 et 53 de la présente loi donneront ouverture contre les tiers détenteurs, dépositaires ou débiteurs, à une action en responsabilité au profit de tout intéressé.

En édictant l'obligation d'un envoi en possession spécial, le texte légal a supprimé la saisine en ce qui concerne les avoirs à l'étranger. C'est une atteinte indéniable à l'un des principes de base de notre Code qui veut que lorsqu'une personne décède, son patrimoine passe immédiatement sans solution de continuité entre les mains de l'héritier. En vain, le législateur s'est-il défendu de porter à la saisine « aucune atteinte même légère » (1), prétendant, à la faveur d'une distinction trop subtile, réglementer l'exercice du droit sans porter atteinte à son principe. Il n'en demeure pas moins que l'obligation pour l'héritier de recourir à la formalité de l'envoi en possession spécial met en échec le droit d'appropriation directe qui est l'attribut essentiel et caractéristique de la saisine.

Que faut-il penser de la mesure édictée par le législateur ? Il lui était certes loisible de modifier, même à l'occasion

(1) *J. O. Documents parlementaires. Sénat. Sess. Parl. 1925. Annexe n° 275, p. 861.*

du vote d'une loi de finances, tel ou tel principe de notre droit civil. Critiquable du point de vue de la méthode, le procédé laisse cependant toute sa valeur au texte voté par les Chambres.

Mais s'agissant par hypothèse de la transmission d'avoirs à l'étranger après la mort de leur détenteur, la question qui, aujourd'hui encore (1), se pose au premier chef, est celle de l'efficacité de la mesure vis-à-vis des débiteurs et dépositaires étrangers. Peu importe, en effet, que l'obligation légale d'un envoi en possession soit reconnue et sanctionnée en France si, au delà des frontières, la perception est ignorée de ceux-là mêmes pour qui elle est édictée.

Vue sous cet angle, la question n'est plus uniquement fiscale. Elle accède au plan international. Du même coup se trouve évoqué le problème de l'application ou de la non-application de la loi française à l'étranger. Les dispositions votées par le législateur de 1925 vaudront ou ne vaudront pas au delà des frontières, suivant que l'on considérera la saisine comme relevant du statut personnel ou du statut réel. Or, il se trouve que la doctrine est singulièrement divisée sur ce point.

Pour M. Despagne, comme pour M. Laurent, la saisine fait partie du statut réel. Ayant trait à une question de possession, de transmission des biens dépendant d'une succession, elle doit prendre rang dans les institutions gouvernant l'organisation de la propriété pour laquelle la loi territoriale, *lex rei sitae*, est seule compétente. Pour M. Weiss, au contraire : « la saisine est en dehors du système possessoire ; elle constitue un attribut, une dépendance du droit de succession ». La loi personnelle du *de cuius* devrait donc la régir exclusivement. Quant à MM. Baudry-Lacantinerie et Wahl, ils adoptent un point de vue plus éclectique. Pour eux, la saisine rentre dans le statut personnel en ce qui con-

(1) Les lois postérieures, notamment celles de 1936 et 1941, ont maintenu en effet le principe de l'envoi en possession spécial.

cerne les meubles et dans le statut réel en ce qui concerne les immeubles.

La division de la Doctrine fait planer quelque doute sur l'efficacité des mesures prises par le législateur de 1925. Aucune décision jurisprudentielle n'est à notre connaissance intervenue devant les tribunaux étrangers. Mais un fait mérite d'être souligné. En pratique, les banques étrangères ignorent fréquemment les dispositions de la loi française et se contentent, pour la remise des fonds ou valeurs aux héritiers, de la justification de leur qualité d'ayants droit, sans exiger l'envoi en possession prévu par le texte légal.

SECTION III. — *La Proposition Palmade.*

Devant les difficultés d'application à l'étranger des mesures restrictives de la saisine il était normal que l'on envisageât de recourir à un système plus énergique et plus inquisiteur. Ce fut celui de l'Etat héritier.

La réforme fut présentée à la Chambre des députés le 25 janvier 1926, sous forme d'une proposition de loi émanée de M. Palmade. Celui-ci s'était inspiré des travaux antérieurs de M. Bokanowski sur le même objet.

La proposition prévoyait que dans toutes les successions, soit *ab intestat*, soit testamentaires, l'Etat aurait droit en qualité d'héritier à une part réservataire d'enfant légitime ou à une fraction de cette part suivant la qualité des héritiers avec lesquels il viendrait en concours. Les droits de l'Etat étaient limités à la part réservataire, que le défunt ait ou non disposé de la quotité disponible. Outre le prélèvement de l'Etat à titre d'héritier, une taxe progressive était instituée sur la part nette recueillie par chaque ayant droit. Enfin l'Etat, ne pouvait pas demander le partage et n'était tenu des dettes qu'à concurrence des biens qu'il était appelé à recueillir. Le seul énoncé de ces dispositions montre quelle était l'ampleur de la réforme projetée.

L'intérêt de la proposition, du point de vue fiscal, a été mis en lumière par son auteur, lors de la discussion au Parlement. Celui-ci y voyait « la possibilité pour l'Etat d'être représenté lors de l'ouverture des coffres possédés par les Français en pays étranger et lors de la liquidation de leurs comptes en banque ». A l'appui de sa thèse, M. Palmade développait les arguments ci-après :

« D'après les principes consacrés par le droit international privé, c'est la loi nationale du *de cujus* ou tout au moins la loi de son domicile qui régit la dévolution de sa succession mobilière. C'est donc la loi française qui régit la dévolution successorale des biens mobiliers possédés pour un Français en pays étranger. Faire de l'Etat un héritier proprement dit, au sens et dans les termes de l'art. 731 C. civ., c'est le placer sous la protection de ce principe de droit international privé universellement appliqué par une jurisprudence internationale, alors au contraire que des mesures d'ordre purement fiscal, relatives à des avoirs à l'étranger, sont systématiquement ignorées par certains Etats étrangers qui se refusent à les appliquer sur leur territoire comme ne modifiant pas effectivement le droit civil. »

Le but de la proposition était donc d'assurer à l'Etat, en territoire étranger, un droit de regard que ne lui conférait pas jusqu'alors sa seule qualité de créancier de l'impôt. Investi désormais d'un droit de succession, l'Etat allait pouvoir, conformément à la jurisprudence internationale et en vertu de sa qualité d'héritier, exercer un pouvoir de contrôle sur les avoirs mobiliers de ses nationaux situés à l'étranger.

C'est ce qu'en termes lapidaires, (1) M. Joseph Barthélemy résumait comme suit :

« L'État-fisc est arrêté à la frontière. Nous allons en faire un Etat héritier. Par conséquent il pourra passer la frontière. »

(1) *J. O. Débats parlementaires*. Sess. ord. 1926. Ch. des députés, p. 720.

Mais au regard de ces avantages fiscaux indéniables, la réforme présentait au point de vue économique et social de très graves inconvénients. M. Joseph Barthélemy devait, au cours de débats véhéments, les dénoncer devant la Chambre.

« Les grandes fortunes internationales continueront à passer à travers les mailles, mais ce qui, chez nous, dans nos frontières, n'échappera pas, c'est tout ce qui est un élément de la fortune nationale, tout ce qui sert de base à la prospérité de tous, la maison, l'usine, le champ, l'atelier.

« Ah, vous finirez bien par bannir de cette terre de France cette douceur de vivre et aussi cette douceur mélancolique de mourir dans la paix du foyer qui en fut si longtemps la caractéristique et le charme...

« L'Etat héritier, non ce n'est pas celui qui s'en ira à New-York ou à Londres saisir la comptabilité des grands seigneurs de la métallurgie et du tissage, qui y ont transporté leurs établissements, ce n'est pas celui qui se fera ouvrir à Genève, à Bruxelles ou à Florence les coffres-forts des magnats de notre démocratie. Non, c'est chez nous, dans nos villes et dans nos campagnes, l'Etat sous la forme des agents du fisc surveillant les malades, attentif aux sonneries de cloches, guettant les agonies... »

C'était en effet une des faiblesses de cette réforme à but essentiellement fiscal que de risquer d'entraîner, à l'intérieur du pays et dans l'ordre social, de fâcheuses perturbations.

Le danger n'avait pas échappé à M. Palmade lorsqu'il déclarait :

« Il n'est pas douteux — j'y insiste — que si nous disposions d'un moyen technique de séparer les deux points de vue, nous accepterions d'enthousiasme toutes suggestions sur ce terrain ».

N'y avait-il pas cependant un moyen d'écarter de la réforme les inconvénients les plus notoires et partant les critiques les plus vives ? C'était, semble-t-il, de maintenir le système successoral existant pour les biens situés à l'inté-

rieur du territoire et d'attribuer à l'Etat une part d'héritier réservataire pour les seuls avoirs à l'étranger.

Par là eût été réduite au minimum l'immixtion du fisc dans les affaires successorales. Par là disparaissait le spectre de l'« intrusion » de l'Etat dans la chambre du mort. Au surplus, les avoirs à l'étranger étant constitués principalement d'espèces en banques, de titres et de valeurs, divisibles de plein droit entre les héritiers, les difficultés pratiques inhérentes au partage, à l'indivision, à la vente sur licitation n'avaient plus d'objet. Et pour ce qui est des immeubles possédés par des Français à l'étranger, ils ne pouvaient pas davantage constituer un obstacle. Ces immeubles sont en effet régis par la loi territoriale et soumis en cas de décès de leur propriétaire aux règles de dévolution étrangères. A aucun titre, l'Etat français ne peut élever de prétention à leur égard.

Mais en admettant même que son champ d'application fût ainsi restreint aux seuls avoirs à l'étranger, la réforme avait fort peu de chances d'aboutir, faute de pouvoir être prise en considération au delà des frontières.

Elle était exclusivement fondée sur le fait que, dans la plupart des pays, la jurisprudence et la législation admettent, tout au moins en matière de succession mobilière, l'application de la loi nationale ou de la loi du domicile quand ils'agit de dispositions législatives de droit civil. Les modifications apportées par un pays à sa législation fiscale sont au contraire considérées comme strictement territoriales et ne sont pas reconnues par les tribunaux étrangers. La proposition de M. Palmade n'était donc qu'un subterfuge pour tourner la jurisprudence internationale par une modification de la législation nationale. La mesure portait en elle-même sa condamnation. C'est ce que fit valoir M. Joseph Barthélemy en affirmant que les nations ne reconnaîtraient pas forcément l'Etat comme un héritier. Et l'orateur de rappeler ensuite qu'une proposition de M. Petsche au second Comité Dawes, faisant de l'Etat allemand un

héritier afin de permettre à celui-ci de poursuivre à l'étranger les capitaux évadés, s'était heurtée au refus unanime des représentants de l'Amérique, de l'Angleterre et de l'Italie déclarant textuellement : « Nous n'enverrons pas en possession l'Etat héritier, nous refuserons de le reconnaître comme héritier. »

De tels précédents condamnaient par avance la proposition de M. Palmade. De fait, après la sévère critique de M. Joseph Barthélemy, la Chambre des Députés repoussa la réforme. Malgré son échec, celle-ci demeure l'une des tentatives les plus intéressantes qui aient été faites en vue de résoudre le problème fiscal des avoirs à l'Etranger.

CHAPITRE II

LA LÉGISLATION POSTÉRIEURE A 1925 ET LA LOI SUR LES TRUSTS.

Le redressement monétaire opéré au cours du second semestre de l'année 1926 par le Ministère Poincaré, les rentrées massives de capitaux qui précédèrent et suivirent la loi de stabilisation de 1928 enlevèrent pour quelque temps tout caractère d'actualité à la question des avoirs à l'étranger. La prospérité était revenue. Les rentrées fiscales se faisaient abondantes. La fraude elle-même, hier si redoutable, avait perdu tout caractère alarmant. Dans l'euphorie générale, la législation des avoirs à l'étranger allait entrer en sommeil.

Il fallut pour rompre le charme les effets déprimants d'une longue crise économique et surtout le bruyant succès aux élections législatives de mai 1936 d'une majorité socialiste, issue du Front Populaire.

Dès cette époque, l'apparition de troubles sociaux, les menaces proférées contre l'épargne, les bruits de dévaluation, vont réveiller les appréhensions des épargnants et provoquer un nouvel exode de capitaux. Aussi n'est-il pas étonnant que les divers gouvernements du Front Populaire se soient tous préoccupés d'enrayer l'exportation des capitaux et de donner à la législation des avoirs à l'étranger une rigueur plus grande.

Les différentes lois intervenues dans ce but au cours des années 1936 et 1937 retiendront tout d'abord notre attention. Par contre, nous passerons rapidement sur les mesures de circonstance prises au début de cette guerre par le Gou-

vernement Daladier. De durée éphémère, elles n'ont pas survécu à la débâcle de 1940.

Plus intéressante est la loi du 11 janvier 1941 promulguée par le Gouvernement du Maréchal. Dans un souci de coordination et de meilleure organisation du contrôle, cette loi est venue centraliser entre les mains de l'Administration de l'Enregistrement toutes les déclarations relatives aux avoirs à l'étranger. Ce texte que nous étudierons ci-après est à la base du régime actuellement en vigueur,

Enfin la loi du 31 décembre 1936 sur les trusts n'est pas sans affinités avec notre matière. Rompant avec l'ordre chronologique que nous avons suivi jusqu'ici, nous l'examinerons séparément pour tenir compte de la spécialité de son objet. Ainsi s'achèvera cette étude des mesures d'ordre interne relatives aux avoirs à l'étranger.

SECTION I. — *Les lois de 1936-1937.*

Première manifestation de son activité législative, depuis son arrivée au pouvoir, le gouvernement de M. Léon Blum a déposé, le 19 juin 1936, un projet de loi destiné à renforcer les mesures de contrôle et de répression relatives aux avoirs à l'étranger.

L'exposé des motifs qui accompagne le projet gouvernemental (1) nous éclaire sur le but poursuivi et sur les moyens mis en œuvre pour y atteindre. MM. Léon Blum et Vincent Auriol, coauteurs du projet, le présentent ainsi :

«... Le projet que nous avons l'honneur de vous soumettre renforce les pénalités prévues au cas de non-déclaration ou de déclaration inexacte des avoirs à l'étranger.

« C'est en effet sur cette déclaration annuelle prévue par le Code des impôts directs que repose essentiellement le contrôle tant de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières

(1) *J. Off. Doc. Parlem. Sess. 1936. Ch. des députés. Annexe n° 344, p. 958.*

que de l'impôt général sur le revenu, touchant les capitaux mobiliers possédés à l'étranger par les contribuables français.

« Il renforce également les pénalités auxquelles s'exposent les héritiers qui ne déclareraient pas les biens possédés à l'étranger par leur auteur et qui ne solliciteraient pas l'envoi en possession prévu par le Code de l'Enregistrement.

« Dans l'un et l'autre cas, l'amende atteindra la totalité de l'avoir dissimulé sans préjudice de l'application des peines contre le faux serment prévues par l'art. 366 C. Pén. qui comportent un emprisonnement de 1 à 5 ans, une amende de 100 à 3.000 fr. et la privation des droits civiques.

« La rigueur de ces pénalités incitera les fraudeurs à accomplir à l'avenir leur devoir fiscal. Aussi nous apparaît-il nécessaire de ne pas arrêter ceux d'entre eux qui seraient prêts à se soumettre à leurs obligations, par la crainte des pénalités dès maintenant sévères qui pourraient les atteindre.

« Tel est l'objet de l'article qui accorde une amnistie aux contribuables qui, dans le délai de deux mois, se mettront en règle par le paiement des sommes dues, soit au titre des droits de succession, soit au titre de l'impôt sur le revenu de l'année en cours, étant précisé que sont exclus de l'amnistie les contribuables qui ont déjà fait l'objet de réclamations administratives ou de poursuites.

« Nous attendons du projet que nous avons l'honneur de vous soumettre non seulement une sensible régression de la fraude actuelle, mais encore le retour dans notre pays de capitaux que le désir de profiter de l'amnistie fiscale et la crainte de pénalités désormais exemplaires conduiront à renoncer à une expatriation qui n'est pas, par ailleurs, sans graves inconvénients. »

Ainsi donc, le but proclamé par le Gouvernement était la répression de la fraude externe et ce, par un renforcement des sanctions frappant la non-déclaration des avoirs, en vue d'éluder le paiement des impôts sur le revenu et des

droits de succession. Mais le but véritable des mesures projetées était d'enrayer l'exportation des capitaux, d'obtenir même le rapatriement des avoirs exportés par la menace de sanctions draconiennes jointe à la possibilité d'une amnistie accordée sous certaines conditions.

Le texte du projet gouvernemental n'offrait qu'un intérêt restreint. Il se bornait à renforcer les pénalités sans même essayer de combler les lacunes de la législation antérieure.

A peine modifié par la Commission des finances de la Chambre, le projet a été profondément remanié lors de la discussion devant l'Assemblée, notamment par l'adoption d'un amendement de M. Brunet, sur la définition des avoirs à l'étranger. Il est devenu la loi du 30 juillet 1936 publiée à l'*Officiel* du 31 juillet 1936 sous le libellé ci-après :

A. — LOI DU 30 JUILLET 1936

*renforçant les pénalités en matière de dissimulation
d'avoirs à l'étranger.*

Article premier. — L'art. 124 du Code des Contributions directes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Toute personne de nationalité française domiciliée ou résidant habituellement en France, conservant à l'étranger des biens mobiliers ou immobiliers, ou encore possédant en France des créances sur l'étranger, productives d'intérêts ou qui ne sont pas représentées par des valeurs mobilières détenues en France ou encore ayant conclu des conventions quelconques lui assurant des participations d'intérêts ou revenus à l'étranger, directement ou indirectement, doit fournir chaque année dans le délai prévu à l'art. 123, au contrôleur des contributions directes, une déclaration indiquant la valeur et la nature de ces biens, titres ou conventions et les revenus y attachés. Cette déclaration devra porter sur tous les revenus perçus à l'étranger pendant l'année précédente et pour les capitaux, sur tous ceux qui se seront trouvés à l'étranger au cours de cette même année.

« Cette déclaration est obligatoire, que le contribuable soit ou non assujéti à l'impôt général. La déclaration, tant des différents éléments d'actif que du revenu net, est faite sous la foi du serment.

Art. 2. — Le premier alinéa de l'art. 133 du Code des Impôts directs est remplacé par la disposition suivante :

« La déclaration sciemment inexacte des avoirs à l'étranger visée à l'art. 124, comme l'absence de déclaration est punie, en outre des sanctions prévues par l'art. 366 C. pén., d'une amende égale, décimes compris, à la valeur de l'avoir dissimulé, sans préjudice de l'affichage du nom du contrevenant et des motifs de la contravention à la porte de la mairie du lieu de son imposition, ainsi qu'à la porte du domicile du délinquant. »

Art. 3. — L'art. 274 du Code de l'Enregistrement est remplacé par la disposition suivante :

« Les héritiers, donataires ou légataires, qui, sciemment, n'auront pas déclaré dans les délais prescrits par les lois en vigueur, les biens mobiliers ou immobiliers déposés ou existant à l'étranger, et qui en auront pris possession sans s'être conformés aux dispositions de l'article précédent, seront passibles, outre les sanctions prévues à l'art. 366 C. pén., d'une amende égale (décimes compris) à la valeur de l'avoir dissimulé; sans préjudice de l'affichage de leur nom et des motifs de la contravention à la porte de la mairie du lieu de l'imposition ainsi qu'à la porte du domicile du délinquant. »

« Les art. 59 et 60 du Code pénal sont applicables au délit spécifié au présent article. »

Art. 4. — Les dispositions des art. 2 et 3 ci-dessus ne s'appliquent qu'aux infractions postérieures à la présente loi.

Art. 5. — Ne donneront lieu, ni à pénalités fiscales, ni à poursuites correctionnelles, les défauts, omissions, ou insuffisances de déclaration en matière d'impôts sur le revenu des capitaux mobiliers, de droits de mutation par décès, d'impôt général sur le revenu, dus à raison d'avoirs à l'étranger, ainsi que les défauts ou omissions de déclaration détaillée d'avoirs à l'étranger.

« La disposition ci-dessus ne s'applique qu'aux infractions qui, dans le délai d'un mois à compter de la publication de la présente loi au *Journal Officiel* et préalablement à toute action par les voies administrative et judiciaire, auront été spontanément réparées.

« En ce qui concerne la déclaration des avoirs à l'étranger prévue à l'art. 124, elle devra être faite dans les formes prévues à cet article, tel qu'il est modifié par l'art. 1^{er} de la présente loi.

« Pour les impôts sur le revenu, le contribuable ne sera tenu

que des déclarations et du paiement correspondant aux impôts dus au titre de l'année 1936.

« La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi d'Etat. »

La loi du 30 juillet 1936 est venue apporter quelques modifications à la législation antérieure et édicter sous certaines conditions bien précises le principe d'une amnistie.

a. — *Les modifications.*

1° La loi a tout d'abord donné une définition plus large de la notion d'avoirs à l'étranger.

Malgré sa généralité, l'article 21 de la loi du 13 juillet 1925 (devenu par la suite l'article 124 du Code des impôts directs) permettait certaines évasions fiscales. Aux termes de cet article, seuls devaient être déclarés les biens mobiliers ou immobiliers possédés à l'étranger. Le critérium retenu pour l'application de la loi était donc celui de la situation des biens. Désormais, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 30 juillet 1936, sont également astreintes à la déclaration annuelle les personnes possédant en France des créances sur l'étranger productives d'intérêts ou encore ayant conclu des conventions leur assurant des participations, intérêts, ou revenus à l'étranger.

Le texte qui avait été voté par la Chambre faisait uniquement état de « créances sur l'étranger ». Il était à ce point extensif qu'il comprenait non seulement les créances commerciales qui, normalement, ne sont pas productives d'intérêts, mais encore les valeurs mobilières étrangères détenues en France par des particuliers. La Commission des finances du Sénat a estimé (1) qu'il y avait là un élargissement de la notion d'avoirs à l'étranger sans doute contraire aux vues du gouvernement et profondément vexatoire pour le contri-

(1) *J. Off.* du 17 juillet 1936. Déb. parlem. Sénat, p. 707 et 708.

buable. A la suite d'un échange de vue avec le ministre des Finances, un texte plus précis a été adopté qui exclut les créances non productives d'intérêts et celles représentées par des valeurs mobilières détenues en France.

D'autre part, sous l'expression générique « conventions assurant à leurs titulaires des participations, intérêts ou revenus à l'étranger », le législateur a visé les conventions de trusts, dont il sera traité spécialement ci-après.

2° L'article 21 de la loi du 13 juillet 1925 présentait une autre lacune.

Il prescrivait aux contribuables de déclarer leurs avoirs à l'étranger tels qu'ils existaient au 1^{er} janvier de l'année de la déclaration. Il suffisait donc pour mettre la loi en échec de rapatrier les avoirs à la date du 31 décembre et de les exporter à nouveau le 2 janvier. Dans ces conditions, aucune déclaration n'était à faire. Dorénavant devront être déclarés tous les avoirs qui auront été possédés à l'étranger au cours de l'année précédente. Seuls cependant doivent être pris en considération les avoirs *consolidés* à l'exclusion des capitaux ayant été détenus à l'étranger à titre accidentel ou temporaire.

3° Renforcement des sanctions.

La loi de 1925 prévoyait, en cas de défaut de déclaration ou de déclaration sciemment inexacte, une amende égale à la moitié du montant de l'avoir dissimulé, l'affichage du nom du contrevenant à la porte de la mairie et enfin l'application des peines du faux serment. Sous l'empire de l'article 2 de la loi du 30 juillet 1936, l'amende a été portée à la totalité de l'avoir dissimulé. Une nouvelle pénalité a été créée : celle de l'affichage du nom du contrevenant avec les motifs de la contravention à la porte du domicile, peine qui s'est ajoutée à celle déjà prévue de l'affichage à la porte de la mairie. Enfin, les peines du faux serment ont été maintenues, la charge de la preuve incombant toujours à l'Administration.

b. — *L'Amnistie*

Nous avons vu qu'en dehors du but officiellement proclamé, répression de la fraude, aggravation des sanctions, une autre intention se faisait jour dans la loi du 30 juillet 1936 : celle d'effrayer les détenteurs d'avoirs à l'étranger par la menace de graves sanctions et de les inciter à rapatrier leurs avoirs en leur offrant la possibilité d'une amnistie pour les infractions antérieurement commises.

A cet effet, l'article 5 de la loi prévoyait une amnistie tant pour le défaut de déclaration que pour les omissions ou insuffisances de déclaration relatives aux impôts ci-après :

1^o Droits de succession (biens à l'étranger dépendant d'une succession ouverte en France et régie par la loi française).

2^o Impôt cédulaire (impôt sur le revenu des titres étrangers non abonnés, encaissé directement ou indirectement à l'étranger).

3^o Impôt général sur le revenu (revenus perçus à l'étranger).

La loi subordonnait le bénéfice de l'amnistie à une condition stricte, celle de réparer les infractions avant le 1^{er} septembre 1936 et préalablement à toute action de l'Administration par voie administrative ou judiciaire. En un mot, le contribuable était bien admis à faire amende honorable, mais il devait le faire spontanément.

En fait, la mesure d'amnistie n'a pas eu le succès escompté par le législateur. La brièveté du délai imparti, l'obligation d'acquitter les impôts arriérés, tout au moins pour les exercices 1935 et 1936, les formalités à remplir ont rebuté nombre de contribuables. Puisque le législateur adoptait le principe d'une amnistie pour faciliter le retour des capitaux, il fallait aplanir tous les obstacles et non se contenter d'en supprimer quelques-uns. L'amnistie du 30

juillet 1936 n'a été qu'une demi-mesure. Elle s'est traduite par un échec.

B. — LOI DU 13 AOUT 1936

(accroissement du pouvoir de contrôle).

Tout en aggravant sérieusement les sanctions applicables en cas d'infraction à la législation sur les avoirs à l'étranger, la loi du 30 juillet 1936 n'avait pas accru les pouvoirs de contrôle de l'Administration. Ceux-ci sont pourtant de première importance pour le bon fonctionnement d'un système fiscal reposant essentiellement sur la déclaration du contribuable. Aussi bien, peu de jours s'étaient-ils écoulés depuis la promulgation de ladite loi, qu'à l'occasion du Collectif de Juin, un amendement était proposé par M. Brunet en vue d'améliorer le contrôle existant. Le texte proposé était ainsi conçu :

« A titre exceptionnel, les personnes morales françaises autres que les collectivités et établissements publics sont tenues, dans le délai d'un mois, à dater de la publication de la présente loi au *Journal Officiel*, et sous les pénalités prévues à l'article 183 du Code des Impôts directs, de déclarer tous les avoirs à l'étranger énumérés à l'article 124 du Code des Impôts directs détenus par elles, soit pour le compte de tiers, soit pour leur propre compte, à un moment quelconque de l'année 1935 ou de l'année 1936, jusqu'au jour de la déclaration. »

Sous le couvert d'une disposition exceptionnelle et transitoire, l'amendement proposé avait pour but d'étendre aux sociétés françaises les obligations mises jusqu'ici à la charge des seuls particuliers. Il tendait ainsi à déceler les évasions de capitaux qui peuvent se produire par le canal des banques.

Adoptée par la Chambre des députés, la proposition nouvelle fut sévèrement critiquée au Sénat par la Commission des Finances. Son rapporteur, M. Abel Gardey, entreprit

de démontrer qu'elle était tout à la fois « inutile, inapplicable et dangereuse ».

La proposition était *inutile* en ce que, pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 1936 et la date de promulgation de la loi, la déclaration mise à la charge des sociétés ne pouvait correspondre à aucune des déclarations exigées des particuliers, lesquelles sont annuelles et arrêtées au 31 décembre. Par ailleurs, l'Administration disposait déjà d'un droit de communication qui lui permettait de procéder à toutes les investigations nécessaires.

La mesure paraissait en outre *inapplicable* en ce qu'elle imposait dans un délai très court un travail énorme aux établissements bancaires, par la recherche de toutes les opérations qui, en l'espace de 20 mois, avaient pu, à un moment quelconque, leur conférer la détention même fortuite d'avoirs à l'étranger.

Enfin, le texte était *dangereux* puisque indirectement il conférait aux banques étrangères installées dans notre pays le privilège d'échapper aux obligations mises à la charge des établissements de crédit français. Des retraits de fonds pouvaient en résulter dont l'économie nationale aurait été la première à souffrir.

Pour toutes ces raisons, le Sénat, adoptant le point de vue de sa Commission des finances, rejeta la disposition qui avait été votée par la Chambre.

Toutefois, sur l'insistance du gouvernement désireux d'obtenir de nouvelles armes contre la dissimulation des avoirs à l'étranger, un nouveau texte fut élaboré en accord avec le ministre des Finances. Ce texte est devenu l'article 3 de la loi du 13 août 1936 (1). En voici la teneur :

Art. 3. — L'art. 124 du Code des Impôts directs est complété par les alinéas suivants :

« Pour l'application des dispositions ci-dessus, le droit de communication prévu aux art. 154 et 155 ci-après peut s'exercer

(1) *J. Off.* 14 août 1936. p. 8738.

par demande de copie des documents visés audit article, faisant mention des opérations effectuées pour le compte de toute personne physique ou morale.

« Les sanctions applicables en cas de refus de communication sont celles de l'art. 156 ci-après.

« Au cas de renseignements sciemment inexacts, les contrevenants sont passibles des peines prévues à l'art. 133 ci-après. »

Le nouveau texte n'a pas imposé aux personnes morales l'obligation de souscrire la déclaration annuelle des avoirs à l'étranger. Par contre, il a donné à l'Administration le pouvoir d'exiger des établissements de crédit la copie de documents dont, jusque-là, les contrôleurs n'étaient admis à prendre connaissance que sur place.

C'est une dérogation expresse au droit de communication dont le mode d'exercice se trouve modifié pour toutes les opérations ayant trait aux avoirs à l'étranger. Non seulement la loi impose aux grandes banques une lourde charge par la copie de documents dont le nombre peut être considérable, mais les pouvoirs conférés à l'Administration sont manifestement trop vastes. Il n'est, pour s'en convaincre, que de se référer à la Circulaire adressée le 31 août 1936 par M. Vincent Auriol, ministre des Finances, aux banques, unions et syndicats de banquiers. Le texte en était ainsi conçu :

« Conformément à la loi du 13 août 1936, complétant l'art. 124 du Code des Impôts directs, dernier paragraphe, je vous serais obligé de bien vouloir faire établir par vos services, en vue d'être communiquée à mon Cabinet, une statistique précise des titres de valeurs mobilières (actions, obligations), ne provenant pas de ventes ou d'achats en Bourse qui ont été exportés à l'étranger par les soins de votre Etablissement à dater du 1^{er} janvier 1934 jusqu'à réception de la présente circulaire. »

Une telle demande, qui dépassait singulièrement l'esprit et la lettre de la loi du 31 décembre 1936, révélait les dangers du nouveau mode d'exercice du droit de communication. Dans la *Revue du Notariat et de l'Enregistrement*, du

30 sept. 1936, M. G. George qualifiait ainsi l'initiative ministérielle :

« Cette sensationnelle entrée en matière, ce coup d'essai d'une réquisition générale par voie circulaire est en même temps un coup de théâtre. A elle seule, elle suffit à relever le parti que dans les milieux intéressés on entend tirer de l'innovation. »

Il ne s'agissait rien moins que de procéder à un inventaire des biens qui, depuis l'ouverture de la crise, avaient cherché refuge au delà des frontières. Cependant, les solutions de contrainte, dont l'efficacité est d'ailleurs douteuse en ce qui concerne les avoirs à l'étranger, ne devaient pas prévaloir. Convaincu de la nécessité de remédier aux inconvénients de la législation en vigueur, et de hâter le retour des capitaux exportés, le Gouvernement, lors des mesures de redressement de l'été 1937, assouplit les pénalités prévues et posa le principe d'une nouvelle amnistie.

C. — DÉCRETS-LOIS DE 1937.

Le décret-loi du 8 juillet (1) complété par celui du 25 août (2) modifia profondément le système des pénalités établi par les lois antérieures. L'exposé des motifs précédant le texte du décret-loi nous renseigne sur le but de la réforme :

« L'inexactitude ou l'omission des déclarations d'avoirs à l'étranger font à l'heure actuelle l'objet de sanctions qui sont prononcées exclusivement par les tribunaux correctionnels.

« Ces sanctions comportent, d'une part, l'application d'une amende égale à la valeur de l'avoir dissimulé et, d'autre part, l'application des peines prévues pour le faux serment complétées par l'affichage de la condamnation.

« Ce système s'est révélé trop rigide... »

(1) *J. Off.* du 9 juillet 1937, p. 7748.

(2) *J. Off.* du 31 août 1937, p. 10003.

Les mesures d'assouplissement prévues par le décret étaient les suivantes :

Le principe d'une procédure administrative était substitué au principe d'une procédure judiciaire. Cependant, des poursuites correctionnelles demeuraient possibles en vue de l'application des peines du faux serment aux contribuables de mauvaise foi vis-à-vis desquels l'amende fiscale n'aurait pas été une sanction suffisante.

Les amendes autres que celles prévues par l'article 366 C. pén. avaient désormais un caractère spécifiquement fiscal. Elles étaient constatées par le directeur des contributions directes et mises en recouvrement au moyen d'un rôle nominatif jusqu'à l'expiration de la 3^e année suivant celle où la déclaration aurait dû être souscrite. Un recours était prévu devant le Conseil de Préfecture. En outre, la possibilité était offerte au contrevenant de demander une transaction par voie de remise ou de modération.

Plusieurs conséquences découlent de la transformation des amendes pénales en amendes fiscales. L'intervention des tribunaux correctionnels n'est plus nécessaire pour le prononcé de l'amende. Celle-ci, par dérogation au principe de la personnalité des peines, peut être réclamée aux héritiers du contrevenant. Enfin, il n'y a plus lieu d'ajouter les décimes au principal, ceux-ci ayant été supprimés en matière fiscale par un décret-loi du 20 juillet 1934.

Le système ainsi édifié par le législateur de 1937 se rapprochait singulièrement de celui des pénalités en matière d'enregistrement. Il traduisait dans la doctrine administrative à l'égard des avoirs à l'étranger une évolution qui annonçait et faisait pressentir le régime actuel.

Deux autres textes ayant trait à notre matière ont été promulgués au cours de cette période :

Le décret-loi du 25 août, déjà cité, n'a eu qu'une importance restreinte. Il précisait que la nouvelle procédure instaurée par le décret-loi du 8 juillet ne régissait pas les contraventions qui, antérieurement à sa publication, avaient

fait l'objet d'une information judiciaire ou de poursuites correctionnelles non terminées par des décisions définitives.

Plus riche d'applications devait être le décret-loi du 31 août 1937 (1) qui prévoyait une nouvelle amnistie en vue de faciliter le retour des capitaux exportés.

Par contraste avec la législation antérieure de 1936, une seule condition fut exigée pour bénéficier de l'amnistie, à savoir le retour des capitaux avant le 1^{er} janvier 1938.

L'insuccès de l'amnistie précédente n'avait pas été oublié. Il n'était plus nécessaire, comme l'édicteait l'article 5 de la loi du 30 juillet 1936, de réparer les infractions antérieures, de se plier à des formalités plus ou moins gênantes, d'acquitter les impôts arriérés. Du moment qu'aucune procédure administrative ou judiciaire n'avait été engagée avant le 1^{er} septembre 1937, le retour des capitaux exportés assurait à son auteur les avantages d'une amnistie pleine et entière, et l'Administration s'interdisait toutes recherches, toutes reprises ou pénalités pour la période antérieure au rapatriement.

SECTION II. — *La loi du 11 janvier 1941.*

Nous avons vu que l'entrée en guerre de notre pays le 2 septembre 1939 avait eu pour conséquence presque immédiate l'abandon du régime de libre circulation des capitaux et l'institution du contrôle des changes. Si, de ce fait, l'exportation des capitaux s'est trouvée prohibée, par contre, la détention d'avoirs à l'étranger est demeurée parfaitement licite. Du moins, les propriétaires d'avoirs à l'étranger ont-ils dû satisfaire à une formalité spéciale édictée par les décrets des 9 septembre et 4 octobre 1939, celle de déclarer à l'Office des Changes, avant le 1^{er} décembre 1939, la totalité des biens mobiliers ou immobiliers détenus par eux à l'étranger.

(1) *J. Off.* du 1^{er} septembre 1937, p. 10054.

Nous ne faisons que mentionner ces deux décrets. Textes de circonstance, promulgués au seuil de la lutte dans le but de dresser le bilan de nos ressources en devises, ils ont cessé depuis longtemps de recevoir effet.

Autrement intéressante est la loi du 11 janvier 1941 qui, s'insérant dans le cadre des réformes de structure opérées par le Gouvernement du Maréchal, est venue donner au régime fiscal des avoirs à l'étranger sa physionomie présente. Le nouveau texte, base du régime actuellement en vigueur, est ainsi conçu :

LOI DU 11 JANVIER 1941

portant substitution de l'Administration de l'Enregistrement à celle des Contributions directes pour la réception et le contrôle des déclarations des assujettis (avoirs à l'étranger, (1).

Art. 1^{er}. — Le Code de l'Enregistrement est complété par deux articles 219 bis et 219 ter ainsi conçus :

Avoirs à l'étranger. Déclaration.

Art. 219 bis. — Toute personne de nationalité française domiciliée ou résidant habituellement en France, conservant à l'étranger des biens mobiliers ou immobiliers, possédant en France des créances sur l'étranger, productives d'intérêts ou non représentées par des valeurs mobilières détenues en France, ou encore ayant conclu des conventions quelconques lui assurant des participations, intérêts, ou revenus à l'étranger, directement ou indirectement, est tenue de souscrire, dans les trois premiers mois de chaque année, au Bureau de l'Enregistrement de son domicile ou de sa résidence, une déclaration détaillée indiquant distinctement la nature et la valeur de chacun des biens de ces différentes catégories qu'elle a détenus à l'étranger au cours de l'année précédente, ainsi que la nature et le montant de tous les revenus qu'elle a perçus à l'étranger au cours de la même année.

Cette déclaration est obligatoire, quelle que soit l'importance des avoirs ou des revenus ; elle est faite sous la foi du serment et rédigée en double exemplaire sur un imprimé fourni par l'Administration de l'Enregistrement. Il en est remis récépissé.

(1) *J. Off.*, 31 janv. 1941, p. 491.

Art. 219 *ter*. — Toute contravention aux dispositions de l'article qui précède est punie d'une amende fiscale égale, décimes compris, à la moitié de l'avoir ou du revenu non déclaré ou insuffisamment déclaré.

En cas de récidive dans le délai de cinq ans ou de déclaration sciemment inexacte, le montant de l'amende est doublé sans préjudice de l'application au contrevenant des sanctions prévues par l'article 366 C. pén., et de l'affichage, à ses frais, pendant un mois, d'un extrait du jugement de condamnation à la porte de son domicile et de la mairie du lieu de son imposition.

En cas de décès du contrevenant, l'amende constitue une dette de la succession à la charge des héritiers.

Les poursuites correctionnelles sont engagées sur la plainte de l'Administration de l'Enregistrement, dans les cinq ans qui suivent le 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle la déclaration a été ou aurait dû être souscrite. Elles sont portées, sans qu'il y ait à mettre l'intéressé en demeure de faire ou de compléter sa déclaration, devant le Tribunal correctionnel dans le ressort duquel est situé le Bureau de l'Enregistrement compétent pour recevoir cette déclaration.

Les art. 59, 60 et 463 C. pén. sont applicables.

Art. 2. — L'art. 75 C. fiscal des valeurs mobilières est modifié comme suit :

Lorsque le débiteur a son domicile hors de France, le créancier des intérêts acquitte l'impôt au Bureau de l'Enregistrement de son domicile dans les délais fixés à l'art. 76 (§ b) ; le paiement est accompagné d'une déclaration établie dans la forme prévue au 2^e alinéa de l'art. 80.

Art. 3. — Les dispositions qui précèdent entreront en vigueur le 1^{er} janvier 1941.

Art. 4. — Le présent décret sera publié au *Journal Officiel* et exécuté comme loi de l'Etat.

Comme l'indique son titre, la loi nouvelle substitue l'Administration de l'Enregistrement à celle des Contributions directes pour la réception et le contrôle des différentes déclarations afférentes aux avoirs à l'étranger.

La réforme est l'aboutissement logique de l'évolution qu'annonçait déjà le décret-loi du 8 juillet 1937. Ce décret, nous l'avons-vu, avait introduit dans le contentieux fiscal

des avoirs à l'étranger un système de pénalités tout à fait analogue à celui qui fonctionne en matière d'enregistrement.

Cette première réforme en appelait d'autres.

En effet, sous l'empire de cette même législation de 1937, la déclaration annuelle des avoirs à l'étranger devait être adressée au contrôleur des contributions directes. Celui-ci était ainsi à même, par simple rapprochement des documents, de contrôler la déclaration du contribuable au titre de l'impôt général sur le revenu. Par contre, la situation était beaucoup moins favorable pour le contrôle des différents impôts relevant de l'Administration de l'Enregistrement. Pour ceux-là, le contrôle ne pouvait se faire que par renvoi, d'une administration à l'autre, des renseignements extraits de la déclaration annuelle.

La pratique a révélé que ce système n'était pas sans inconvénients.

Pour éviter les lenteurs de la procédure de renvoi il est apparu expédient de confier à l'Administration de l'Enregistrement la réception et le contrôle de toutes les déclarations ayant trait aux avoirs à l'étranger. Solution logique, étant donné la multiplicité des impôts (1) dont le recouvrement incombait déjà à cette Administration. Solution heureuse, puisque cette mesure centralisatrice ne peut qu'augmenter l'efficacité du contrôle.

Désormais, la déclaration adressée annuellement à l'Administration de l'Enregistrement permet le contrôle immédiat de l'ensemble des revenus d'origine étrangère qui peuvent échoir au contribuable français. Par ailleurs, cette même déclaration, portant à la fois sur les capitaux et les revenus, contraint, en cas de décès du déclarant, les appelés à succession, à demander l'envoi en possession et à rédi-

(1) Droits de succession sur les avoirs à l'étranger, impôt sur le revenu des valeurs étrangères non abonnées ; Impôt sur le produit des créances sur l'étranger, sur les rémunérations perçues par les administrateurs français de sociétés étrangères, sur le produit des trusts, etc...

ger correctement la déclaration de succession, par crainte d'une vérification toujours possible. Enfin, la déclaration est rédigée en double exemplaire, ce qui permet la transmission rapide de l'un d'eux à l'Administration des Contributions directes, pour le contrôle de l'impôt général.

En dehors de cette modification importante dans l'organisation du contrôle, la loi nouvelle apporte quelques retouches à la législation antérieure.

Le nouveau texte précise tout d'abord que la déclaration relative aux avoirs et à leurs revenus est à faire dans les trois premiers mois de chaque année au bureau de l'Enregistrement du domicile ou de la résidence. Précédemment, le contribuable devait adresser sa déclaration annuelle au contrôleur en même temps que celle relative à l'impôt général sur le revenu, c'est-à-dire, en principe, avant le 1^{er} mars.

Au point de vue des pénalités, l'amende n'est plus, comme sous l'empire de la législation antérieure, de la totalité, mais de la moitié seulement de l'avoir ou du revenu dissimulé. Sans doute s'est-on rendu compte de l'inutilité d'un excès de rigueur dans la répression. Ce n'est qu'en cas de récidive dans le délai de 5 ans ou de déclaration sciemment inexacte que l'amende atteindra comme naguère la totalité de l'avoir ou du revenu dissimulé, sans préjudice des peines antérieurement prévues du faux serment (art. 366 C. pén.) et de l'affichage à la porte de la mairie et du domicile.

La loi spécifie en outre qu'en cas de décès du contrevenant l'amende constitue une dette de la succession à la charge des héritiers. Il y a là une atteinte au principe de la personnalité des peines que nous avons déjà signalée dans le décret-loi du 8 juillet 1937 (*sup.* p. 102).

En ce qui a trait aux poursuites correctionnelles, la loi dispose qu'elles sont engagées sur la plainte de l'Administration dans les 5 années suivant celle de la déclaration sans qu'il y ait lieu à mise en demeure préalable du contribuable. Cette disposition est calquée sur celle du décret-loi du 20 juillet 1934. L'on se souvient que ce dernier texte est inter-

venu à la demande de l'Administration à seule fin de mettre en échec la jurisprudence de la Cour Suprême (1). Ainsi s'est trouvée supprimée, par le jeu d'une procédure de décrets-lois, l'une des meilleures garanties du contribuable, à savoir la nécessité pour l'Administration de recourir à une sorte de préliminaire de conciliation avant d'engager les poursuites,

Voici terminé l'examen des principales dispositions de la loi du 11 janvier 1941. Que faut-il penser de la loi nouvelle ? Sous réserve des critiques qui ont été formulées ci-dessus, le nouveau texte constitue un progrès certain sur la législation antérieure. Il a l'incontestable mérite de s'attaquer au formalisme en diminuant le nombre des déclarations imposées aux assujettis. D'autre part, le meilleur aménagement du contrôle qu'il réalise ne peut que servir les intérêts du Trésor.

SECTION III. — *La loi du 31 décembre 1936 sur les trusts.*

Nous avons vu en étudiant les textes récents relatifs aux avoirs à l'étranger, qu'outre les biens mobiliers et immobiliers détenus au delà des frontières, outre les créances sur l'étranger productives d'intérêts et non représentées par des valeurs mobilières détenues en France, l'assujetti devait encore déclarer annuellement « toutes conventions lui assurant directement ou indirectement des participations, intérêts ou revenus à l'étranger ».

Au premier rang des conventions ainsi visées par le législateur figurent les trusts, constitués à l'étranger. Un texte spécial, l'article 48 de la loi du 31 décembre 1936 est intervenu pour préciser leur régime fiscal au regard de la loi française. Avant d'aborder l'étude de ce texte, il nous paraît

(1) Cass. cr. 2 et 15 fév. 1934, avec le rapport du conseiller Bourgeon, G. P., 1934, I. 350.-D. P. 1934, I. 169.

utile de rappeler, même brièvement, les caractères essentiels de la convention de trust.

Celle-ci, d'origine anglo-saxonne, n'a pas d'équivalent dans notre droit. Pour autant qu'il soit possible de la définir avec justesse, c'est un contrat par lequel une personne (*settlor*) remet à un tiers (*trustee*) des fonds ou un ensemble de biens (*trust*) à charge de remplir au profit du bénéficiaire (cetui qui *trust*) une obligation déterminée.

Le trust proprement dit est donc avant tout un patrimoine affecté. A ce titre, il peut comprendre tout ce qui est susceptible d'entrer dans un patrimoine, immeubles, meubles, capitaux, valeurs mobilières, biens incorporels, à l'exclusion toutefois des biens de caractère personnel ou familial. L'affectation des biens composant le trust résulte, soit d'une disposition testamentaire, soit d'une convention particulière. Dans les deux cas, elle doit être assez précise pour assurer le bon fonctionnement de l'institution et permettre, le cas échéant, le contrôle du juge.

Trois personnes interviennent à des titres différents dans le trust.

Le settlor préside à la formation de l'institution. Bien que n'ayant aucun droit de propriété sur les biens composant le trust, il en précise l'affectation et par là même détermine les pouvoirs du trustee.

Celui-ci a le rôle essentiel. Ses pouvoirs, très variables, peuvent aller de l'exécution d'une tâche isolée (*special trust*) à la gestion d'un domaine ou à la conduite d'une entreprise : (*discretionary trust*). Les prérogatives dont il est investi doivent lui permettre, dans tous les cas, de remplir sa mission. Toutefois il est tenu de rendre compte et d'agir de bonne foi. Le trust est à base de confiance. Mais sous cette réserve, les décisions prises par le trustee sont valables et sans recours.

Ces pouvoirs considérables ne sont limités que par les droits du bénéficiaire tels qu'ils sont précisés dans l'acte d'affectation. Ce dernier a droit, en principe, aux prestations

prévues par le contrat, mais dans la limite des revenus et produits du trust. D'autre part, quand pour une cause ou pour une autre, le contrat vient à prendre fin, le bénéficiaire est en droit de réclamer au trustee le transfert en sa faveur des biens qui faisaient partie du trust.

Il apparaît, en définitive, que le trust confère au bénéficiaire la jouissance d'un patrimoine dont l'administration et même parfois la disposition ont été confiées à un tiers.

Les caractères juridiques de cette institution étrangère sont difficilement traduisibles en droit français. Voici, encore qu'elle nous paraisse incomplète, la définition qu'en donnait le rapporteur de la Commission des finances du Sénat, lors de la discussion au Parlement de la loi du 31 décembre 1936 :

« C'est le contrat par lequel des fonds, valeurs ou biens quelconques sont confiés à un fidéi-commis chargé d'en assurer la gestion. »

Ce n'est que depuis 1936, c'est-à-dire, depuis une époque relativement récente, que les produits des trusts sont devenus passibles de l'impôt cédulaire sur le revenu. Jusque-là, les conventions de trusts constitués à l'étranger devaient bien figurer dans la déclaration des avoirs à l'étranger et leurs produits annuels dans celle relative à l'impôt général. Mais en dehors de ces obligations et de l'acquit de l'impôt général, les produits des trusts ne supportaient aucune autre charge. Ce n'est pas que l'Administration n'ait pas tenté à plusieurs reprises de les assujettir aux impôts cédulaires. Mais les efforts déployés par elle en ce sens s'étaient révélés décevants.

En effet, les produits en question ne pouvaient, en l'absence de fixité et de régularité, être soumis au régime fiscal des salaires, traitements et rentes viagères (1). Ils ne pouvaient pas davantage être rangés dans la cédule des profes-

(1) C. E. 3 déc. 1934.

sions non commerciales puisque ne provenant pas d'une activité exercée sur le territoire français (1). •

D'autre part, les sommes ainsi recueillies par les bénéficiaires du trust n'avaient pas le caractère de revenus de valeurs mobilières étrangères, ni de revenus de créances dont le débiteur aurait été étranger. Il n'existe en effet aucune créance entre le trustee et « cetui qui trust » (ce dernier encaissant en définitive des revenus qui lui appartiennent).

Les sommes produites par le trust ne présentent pas autre chose que les revenus produits par chacun des biens composant le trust. Elles avaient donc le caractère de revenus immobiliers si les biens en question étaient des immeubles, de revenus mobiliers si les biens gérés par le trustee étaient des valeurs mobilières. Mais les immeubles situés hors de France sont régis par la loi de la situation et échappent en conséquence à la loi fiscale française. D'autre part, et pour ce qui est des valeurs mobilières, il faut distinguer entre les valeurs françaises pour lesquelles l'impôt est déjà payé (taxation à la source) et les valeurs étrangères non abonnées pour lesquelles l'impôt est dû.

Il suit de là que lorsque les produits d'un trust constitué à l'étranger étaient perçus par une personne domiciliée en France, ces produits n'étaient assujettis à l'impôt cédulaire que dans la mesure où ils comprenaient des revenus de valeurs étrangères non abonnées ou de créances étrangères.

Prenant acte de ce que l'Administration se trouvait dans l'impossibilité de déterminer les éléments constitutifs du trust et d'établir en pratique que les sommes perçues par le bénéficiaire provenaient de valeurs ou de créances étrangères, le législateur de 1936 a estimé que la constitution de tels patrimoines pouvait laisser place à l'évasion fiscale.

C'est pour répondre à cette préoccupation que le Gouvernement fit insérer dans le projet de loi portant réforme fis-

(1) Exposé des motifs du projet de loi. *J. Off. Doc. parl. Ch. des députés*, 1936. Sess. extr. Annexe n° 1214, p. 10,

cale de 1936 le texte ci-après qui, adopté sans discussion par le Parlement, devait devenir, par incorporation, l'article 67 *bis* du Code fiscal des valeurs mobilières :

« Les personnes ou sociétés domiciliées ou ayant leur siège social en France, qui se feront envoyer à l'étranger ou encaisseront en France ou à l'étranger, soit directement, soit par un intermédiaire quelconque, les produits d'un trust constitué à l'étranger, devront, quelle que soit la consistance des biens composant ce trust, souscrire dans les trois premiers mois de l'année, au bureau de l'enregistrement de leur domicile ou de leur siège, une déclaration nominative avec pièces justificatives à l'appui, du montant total des produits qu'elles auront encaissés au cours de l'année précédente et acquitter la taxe du revenu au taux de 25 % sur ce montant.

« Les dispositions des art. 67, alinéa 2, et 70, alinéa 4 sont applicables aux contraventions aux prescriptions du présent article. »

Il ressort de ce texte que les produits des trusts constitués à l'étranger sont, dans leur ensemble, assimilés à des revenus de valeurs étrangères non abonnées au double point de vue du tarif de l'impôt et des obligations mises à la charge des bénéficiaires.

La loi vise indistinctement tous les produits, qu'ils soient mobiliers ou immobiliers. C'est un moyen commode de simplifier la tâche de l'Administration. Celle-ci, désormais, n'a plus à prouver l'existence, parmi les produits du trust, de sommes provenant de valeurs étrangères non abonnées.

En outre, le bénéficiaire du trust doit appuyer sa déclaration annuelle de pièces justificatives susceptibles d'en permettre le contrôle. « Ces justifications — précise l'Instruction administrative — ont trait à la sincérité de la déclaration quant à l'importance des produits déclarés et seront fournies par les intéressés par les moyens qu'ils jugeront utiles. » Pratiquement, l'Administration se contente de chèques, bordereaux, lettres d'envoi, afférents aux produits du trust (1).

(1) Cf. *Revue de l'Enregistrement*, art. 10, 724, p. 114.

Le taux de l'impôt est celui de l'impôt sur les valeurs mobilières étrangères non abonnées. Solution logique, puisque le législateur assimile, du point de vue fiscal, les produits du trust aux revenus des valeurs et créances étrangères.

Enfin, le dernier paragraphe du texte précité frappe les contrevenants aux dispositions du nouveau régime des peines prévues en matière d'impôt sur le revenu des valeurs étrangères non abonnées à savoir :

a) Dans tous les cas, une amende de 100 à 10.000 francs (art. 70, al. 4, du Code fiscal des valeurs mobilières).

b) Amende du quintuple de l'impôt éludé lorsque l'infraction a privé le Trésor de tout ou partie de l'impôt exigible. Cette pénalité joue pour « chacune des années antérieures à celle de l'infraction sans toutefois que le droit de répétition puisse s'étendre à plus de dix années » (art. 67, al. 2, même code).

Il est difficile de passer sous silence le caractère d'excessive fiscalité de ces dispositions. La commission sénatoriale des finances paraît s'en être rendu compte, puisqu'il lui a paru indispensable de préciser leur champ d'application.

Non seulement son rapporteur, M. Abel Gardey (1), s'est efforcé de définir la notion de trust, — contrat par lequel des fonds, valeurs et biens quelconques sont confiés à un fidéicomis, chargé d'en assurer la gestion, — mais il a spécifié, conformément d'ailleurs à l'esprit de la législation des impôts cédulaires et de l'impôt sur le revenu, que seul devait être assujéti le revenu net diminué des charges annuelles de gestion. En outre, a déclaré le même rapporteur, « les produits passibles de l'impôt sont les produits périodiques ou non, présentant en droit français le caractère de revenus à l'exclusion des encaissements de capitaux qui, en droit français, ne seraient pas imposables ».

(1) *J. O. Doc. parlem. Sénat Sess. 1936. Annexe n° 894.*

Si ces précisions sont de nature à éclairer le texte légal, elles n'enlèvent rien à sa rigueur et, disons-le, à son injustice.

Le système est *injuste*, en ce qu'il assimile arbitrairement les produits d'un trust à des revenus de valeurs étrangères par le seul fait que le trust a été constitué à l'étranger. Il crée, de ce fait, une double imposition pour les produits qui proviennent, soit de biens immobiliers, soit de valeurs mobilières françaises ou étrangères abonnées.

Dans le premier cas, en effet, l'imposition intervient contrairement à la règle qui veut que les revenus d'immeubles situés à l'étranger ne supportent que la contribution fiscale du pays où ils se trouvent. Dans le second, la loi frappe les revenus de valeurs qui ont déjà acquitté à la source l'impôt cédulaire, s'il s'agit de titres français, ou qui en sont légalement exemptés s'il s'agit de valeurs étrangères abonnées ne circulant pas en France.

Sans doute est-il difficilement concevable que les biens composant un trust soient uniquement des immeubles sis à l'étranger ou des titres français. On peut, au contraire, tenir pour certain que, d'une manière générale, les trusts comprennent tous des valeurs étrangères non abonnées. Cette particularité ne justifie pas l'imposition au taux maximum de l'impôt cédulaire (25 % au moment du vote de la loi, 41 % sous l'empire de la législation actuelle) de la totalité des produits du trust. Il eût été certes plus équitable de fixer l'impôt à un taux plus modéré ou, mieux encore, de n'imposer les produits du trust que dans la mesure où leur bénéficiaire n'aurait pu justifier qu'ils provenaient de biens autres que des valeurs étrangères.

Le système érigé par le législateur apparaît non seulement inique (1), mais encore dangereux pour les intérêts du Trésor.

L'article 67 présume la fraude en matière de constitution

(1) Cf. M. Hamel. *Cours de doctorat*, 1936-1937,

de trust à l'étranger. Bien plus, il enlève au contribuable toute possibilité de recourir à la preuve contraire. Le législateur prend ainsi le contre-pied de ce principe fondamental de notre droit qui veut que, même en matière fiscale, la bonne foi se présume toujours.

Ce n'est pas en instaurant un système rigoureux et non équitable que le législateur fiscal a le plus de chance d'arriver à ses fins. Au contraire, la perspective d'un traitement injuste ne peut qu'inciter le contribuable à s'affranchir délibérément de ses obligations fiscales.

Tout le système repose, ne l'oublions pas, sur la sincérité de la déclaration annuellement souscrite par le contribuable. Qu'est-il à craindre si celui-ci prend conscience de l'iniquité de l'impôt qui le frappe ? Le contribuable honnête déclarera les revenus des valeurs mobilières étrangères non abonnées comprises dans le trust dont il bénéficie. Quant au fraudeur, celui que la loi de 1936 a voulu atteindre, il continuera, comme par le passé, à s'abstenir de toute déclaration, spéculant sur cette idée que l'Administration est à peu près dans l'impossibilité d'établir l'existence de la convention de trust, surtout lorsque celle-ci a été passée au-delà des frontières.

CHAPITRE III

LE RÉGIME FISCAL ACTUEL

Les diverses obligations que met à la charge des détenteurs d'avoirs à l'étranger la législation actuelle, peuvent se ranger sous une triple rubrique :

- 1° La déclaration annuelle des avoirs à l'étranger, clé de voûte du système ;
- 2° L'envoi en possession obligatoire pour les héritiers des biens possédés hors de France par le défunt ;
- 3° La déclaration des revenus encaissés hors de France.

Chacune de ces rubriques sera étudiée successivement ci-après.

SECTION I. — *La déclaration annuelle des avoirs à l'étranger.*

La déclaration annuelle des avoirs à l'étranger a été prescrite pour la première fois par l'article 21 de la loi du 31 juillet 1925. Depuis lors, les lois des 30 juillet 1936 et 11 janvier 1941 ont bien élargi quelque peu l'obligation initialement prescrite, sans en changer toutefois le principe directeur.

Quatre questions se posent à propos de l'obligation de déclarer les avoirs à l'étranger :

- 1° Quels sont les assujettis à la déclaration ?
- 2° Quels sont les biens à déclarer ?
- 3° Quelles sont les formes de la déclaration ?
- 4° Quelles en sont les sanctions ?

A. — *Les assujettis.*

La déclaration des avoirs à l'étranger est exigée des personnes de nationalité française domiciliées ou résidant habituellement en France.

Il ressort tant du texte légal que des travaux préparatoires (1) que seules les personnes *physiques* sont astreintes à la déclaration de leurs avoirs. Les personnes morales telles que sociétés, associations et autres collectivités n'y sont pas soumises.

Ceci étant précisé, la question de savoir si une personne est tenue ou non de déclarer ses avoirs à l'étranger doit être examinée au double point de vue de la nationalité et du domicile ou de la résidence habituelle.

Nationalité. La loi n'imposant la déclaration annuelle qu'aux seuls Français, les étrangers sont dispensés de la produire, même s'ils ont en France leur domicile réel ou une résidence habituelle.

Par contre, les femmes d'origine étrangère mariées à des Français et ayant légalement acquis la nationalité française (2) sont, le cas échéant, astreintes à la déclaration pour les biens propres qu'elles conservent à l'étranger.

La déclaration est également obligatoire tant en ce qui concerne leurs biens propres que leur part dans les biens communs pour les femmes d'origine française mariées à des étrangers lorsqu'elles ont conservé la nationalité française.

Domicile ou résidence. — Le texte légal précise que les personnes françaises ne sont astreintes à la déclaration qu'autant qu'elles sont domiciliées en France ou y résident habituellement.

Le domicile doit s'entendre du domicile de fait, c'est-à-

(1) *J. O.* 31 mai 1925. Débats parlem. Sénat. Séance du 30 mai 1925. Déclaration de M. Caillaux, p. 1118.

(2) Art. 8 et 8 *bis* de la loi du 10 août 1927, modifiés par les décrets-lois des 12 nov. 1938 et 9 septembre 1939.

dire du principal établissement. La résidence habituelle sera caractérisée par la possession d'une habitation ou le séjour principal en France. Il suit de là que ne sera pas assujéti à déclaration, le Français, domicilié hors de France, ne possédant sur le territoire français qu'une résidence secondaire et n'occupant, tant par lui-même que par sa famille, *qu'occasionnellement*, cette résidence.

Personne tenue au dépôt de la déclaration. — La déclaration doit être faite par le « possesseur » des avoirs, c'est-à-dire par la personne qui, légalement, en a l'administration et la jouissance. Il faut en conclure que le chef de famille souscrit la déclaration non seulement pour les biens qui lui appartiennent en propre, mais encore pour les biens communs, les biens propres de sa femme, ceux de ses enfants mineurs non émancipés. Lorsque le régime matrimonial des époux est celui de la séparation de biens, c'est à la femme qu'il appartient de souscrire la déclaration des biens qu'elle possède à l'étranger.

La même solution doit prévaloir sous le régime dotal, en ce qui concerne les biens paraphernaux. Toutefois, dans l'un et l'autre cas, le mari peut souscrire la déclaration en qualité de mandataire de sa femme, si celle-ci lui a donné mandat d'administrer ses biens. Il va sans dire que, dans cette hypothèse, la femme demeure responsable vis-à-vis du fisc de la bonne exécution du mandat.

Dans le cas d'*indivision*, chacun des propriétaires indivis doit, en principe, produire la déclaration afférente à ses droits sur les biens existant à l'étranger. Toutefois, l'Administration admet de la part des héritiers la production d'une déclaration commune et globale en ce qui concerne les biens à l'étranger compris dans la succession qu'ils sont appelés à recueillir.

Enfin, lorsque deux ou plusieurs personnes se font ouvrir un *compte-joint* à l'étranger ou encore déposent des titres dans un coffre loué conjointement au delà des frontières, chacune d'elles est tenue de déclarer annuellement la tota-

lité des titres et valeurs dont elle se trouve, de ce fait, avoir la possession.

B. — *Biens à déclarer.*

Aux termes de la législation en vigueur, la déclaration doit porter sur tous les avoirs qui se sont trouvés à l'étranger au cours de l'année précédente.

Que faut-il entendre par « avoirs à l'étranger » ? La réponse à cette question ne laisse pas d'être délicate et soulève, en pratique, de réelles difficultés.

Une première observation s'impose tout d'abord : la formule ne doit pas être prise à la lettre et dans un sens absolu. Il ressort en effet, et des travaux préparatoires, et du but poursuivi par le législateur, que seuls *les avoirs consolidés* et les revenus provenant de ces avoirs doivent être mentionnés dans la déclaration à l'exclusion des capitaux qui ne se trouvent que momentanément ou accidentellement à l'étranger.

Le texte légal mentionne distinctement comme devant faire l'objet de la déclaration qu'il prévoit :

a) les biens mobiliers ou immobiliers conservés à l'étranger ;

b) certaines créances possédées en France sur l'étranger ;

c) les conventions conclues en vue d'assurer directement ou indirectement à leurs bénéficiaires des participations, intérêts ou revenus à l'étranger.

a) *Biens mobiliers ou immobiliers conservés à l'étranger.*

Cette formule générale englobe tous les biens meubles et immeubles situés matériellement à l'étranger, que cette situation résulte de la nature même de ces biens (immeubles possédés en territoire étranger) ou d'un acte de volonté de leur possesseur qui les a envoyés ou maintenus au delà des frontières.

Les biens en question doivent être déclarés quelle que

soit leur nature et sans qu'il y ait lieu de distinguer s'ils sont ou non productifs de revenus.

C'est ainsi que, selon le vœu de la loi, doivent être déclarées les habitations d'agrément, les espèces, pierres précieuses, collections, conservées à l'étranger.

De même doivent être déclarés les biens incorporels qui se trouvent avoir, du fait des titres qui les représentent, une assiette matérielle à l'étranger.

Rentrent sous ce vocable les actions et obligations émises par des sociétés françaises ou étrangères lorsque les titres sont conservés à l'étranger.

Tel est également le cas des comptes de dépôts et des comptes courants, même non productifs d'intérêts, ouverts dans des établissements de banque situés à l'étranger.

b) Créances sur l'étranger.

Le législateur désigne ici les créances sur l'étranger que les personnes assujetties à la déclaration possèdent en France. La formule exclut les créances mentionnées précédemment dont les bénéficiaires détenaient à l'étranger les titres représentatifs. En outre, et pour limiter le champ d'application de la loi, il a été précisé au cours des travaux préparatoires (1) que n'ont pas à être compris dans la déclaration annuelle ;

1° les créances sur l'étranger représentées par des valeurs mobilières détenues en France ;

2° les créances non productives d'intérêts telles que celles que pourraient avoir sur l'étranger, à raison de leur activité professionnelle, des contribuables exerçant une profession libérale ;

3° enfin, les créances qui, bien que productives d'intérêts, se rattachent à des opérations professionnelles normales et n'ont pas le caractère d'un investissement de fonds à l'étranger.

(1) *J. O.* du 17 juillet 1936. Débats parlem. Sénat, p. 708.

c) *Les conventions dont la déclaration est exigée.*

Ce sont celles qui se proposent d'assurer à leurs bénéficiaires, directement ou indirectement, des participations, intérêts ou revenus. A dessein, le législateur parle de conventions quelconques. La formule est donc extrêmement large et vise, outre les conventions de trustees étudiées précédemment, les fondations constituées dans un intérêt privé, les contrats de capitalisation, les participations aux produits de biens existant à l'étranger, en un mot toutes les conventions dont l'objet a été défini ci-dessus, quelles que soient la forme et la dénomination qu'elles empruntent.

De quelques cas particuliers. — La classification précédente, pour précise qu'elle soit, ne lève pas toutes les difficultés. En pratique, des cas particuliers se présentent dont l'examen détaillé dépasserait le cadre de cette étude. Nous nous bornerons donc à citer quelques exemples pris parmi les plus typiques et les plus dignes d'intérêt.

Sommes emportées au cours d'un voyage. — Les sommes qu'un contribuable emporterait à l'étranger, soit en espèces, soit sous forme de « voyageurs chèques » pour couvrir les dépenses d'un voyage ou d'un séjour temporaire, ne constituent pas un « avoir consolidé » et n'ont pas en conséquence à être mentionnées dans la déclaration annuelle (1).

Chèques. — Un chèque payable sur l'étranger et non encore encaissé ni porté au crédit d'un compte ne donne pas davantage lieu à déclaration, la créance qu'il représente pour le porteur n'étant pas productive d'intérêts.

Droits d'usufruit et de nue-propriété. — Lorsqu'un droit d'usufruit porte sur des biens situés ou maintenus à l'étranger, l'usufruitier est tenu, en tant que « possesseur » des biens en question, d'en faire la déclaration annuelle. Par contre, le nu-propriétaire n'ayant pas la jouissance des biens

(1) *J. Off.* 13 sept. 1936. Déb. parlam. Ch. des dép. Question de M. Joseph Denais, p. 2756.

n'a pas à les comprendre, tant que dure l'usufruit, dans sa déclaration d'avoirs à l'étranger.

Valeurs mobilières. — Les règles applicables en ce qui a trait aux valeurs mobilières ne diffèrent pas selon qu'il s'agit de valeurs françaises ou de valeurs étrangères, de titres nominatifs ou de titres au porteur.

En ce qui concerne les titres français ou étrangers, déposés à l'étranger sous le dossier d'une banque française, les titres sont considérés comme se trouvant en France et par suite dispensés de la déclaration annuelle aux conditions suivantes (1) :

a) Les titres doivent être mis en dépôt chez une personne, banquier, officier ministériel ou autre soumis au droit de de communication des agents des Administrations financières.

b) Les intérêts ou dividendes de ces titres doivent être encaissés par cette personne pour le compte du déposant et portés au crédit de son compte en France.

c) Le dépositaire doit tenir un compte spécial des titres placés sous ce régime.

d) La banque et ses clients doivent être tenus pour solidairement responsables de toute modification dans ce régime qui aurait pour résultat de consacrer une exportation de capitaux et de soustraire les titres au contrôle de l'Administration.

L'Administration justifie le régime de faveur ainsi instauré par le fait que les titres déposés dans ces conditions lui assurent des garanties plus sérieuses que s'ils étaient en France entre les mains des particuliers.

Dans l'hypothèse inverse où les titres français ou étrangers seraient déposés en France dans une banque et sous le dossier d'une firme étrangère, l'Administration considère lesdits avoirs comme exportés et par suite soumis à déclara-

(1) *J. Off.* 15 nov. 1925. Instruct. minist. p. 10951 et 10952.

ration. Une telle façon de voir est peut-être difficilement conciliable avec la lettre des textes en vigueur. Mais les nécessités pratiques et spécialement la crainte de transferts à l'étranger dont elle n'aurait pas connaissance ont conduit l'Administration à faire en l'occurrence de l'opportunisme fiscal.

Lorsque le propriétaire de valeurs mobilières étrangères ne détient en France qu'un certificat nominatif de ces valeurs, il n'est tenu à aucune déclaration si ledit certificat constitue en fait le seul titre représentatif des valeurs en question.

Par contre, si le propriétaire des mêmes valeurs n'est muni que d'un simple reçu ou avis d'inscription sur les registres de transfert de l'établissement émetteur, la déclaration annuelle est en principe obligatoire pour les valeurs en cause. Il n'y aurait d'exemption possible que si déposant et dépositaire se soumettaient aux formalités précédemment indiquées pour le cas d'un dépôt de valeurs à l'étranger sous le dossier d'une banque française.

C. — *Forme de la déclaration.*

Aux termes de la loi, la déclaration doit être rédigée en double exemplaire et adressée au bureau de l'Enregistrement du domicile ou de la résidence du déclarant. L'Administration met gracieusement à la disposition des contribuables des imprimés de couleur bleue, permettant la déclaration tant des avoirs que des revenus perçus à l'étranger au cours de l'année précédente.

La déclaration doit obligatoirement indiquer la nature, la situation, la valeur en capital et le revenu des avoirs à l'étranger. Quelques précisions sont ici nécessaires. Sous l'empire de la législation de 1925, les seuls avoirs à déclarer étaient ceux existant à l'étranger au 1^{er} janvier de l'année de la déclaration. Nous savons que depuis l'intervention de la loi du 30 juillet 1936 l'obligation de la déclaration

s'étend à tous les avoirs *consolidés* ayant été détenus à l'étranger « à un moment quelconque » de l'année précédant celle de la déclaration.

Pour les avoirs réalisés ou rapatriés avant le 1^{er} janvier, la valeur en capital à attribuer est celle qu'ils avaient au moment de leur réalisation ou de leur rapatriement. Pour les autres restés à l'étranger, la valeur à déclarer est celle qu'ils avaient au 31 décembre, compte tenu du cours des changes à cette date.

Dépôt de la déclaration. — Avant que la loi du 11 janvier 1941 ne vint modifier l'art. 124 du Code général des impôts directs, la déclaration des avoirs à l'étranger devait être adressée au contrôleur des contributions directes dans le même délai que la déclaration relative à l'impôt général sur le revenu, c'est-à-dire, suivant le cas, avant le 1^{er} mars ou le 1^{er} avril.

Par ailleurs, les revenus encaissés à l'étranger par le contribuable français devaient être déclarés, tantôt pour le 31 mars de l'année postérieure à celle de leur perception, tantôt dans le mois suivant le paiement du dernier terme annuel.

Pour permettre la réunion dans une même formule des déclarations concernant les avoirs et revenus, une date limite commune a été adoptée : celle du 31 mars. L'art. 219 *bis* du Code de l'Enregistrement a été rédigé en conséquence et l'art. 75 du Code fiscal des valeurs mobilières adapté dans le même sens par l'art. 2 de la loi nouvelle.

D. — *Les sanctions.*

Toute infraction au régime en vigueur, c'est-à-dire tout défaut ou toute insuffisance de déclaration concernant la détention d'avoirs à l'étranger est punie d'une amende fiscale égale à la moitié de l'avoir ou du revenu déclaré. Nous avons vu que cette amende ne s'éteignait pas en cas de décès

du contrevenant et qu'elle constituait une dette de la succession à la charge des héritiers.

La peine est doublée et portée au montant de l'avoir ou du revenu non déclaré lorsqu'il s'agit d'une déclaration sciemment inexacte comme dans tous les cas de *récidive*.

L'amende est toujours encourue du seul fait de l'infraction, sauf dans le cas de déclaration *sciemment* inexacte où la charge de la preuve incombe à l'Administration.

Indépendamment des sanctions purement fiscales, des peines correctionnelles peuvent être prononcées au cas de déclaration sciemment inexacte ou dans les autres cas, s'il y a *récidive*.

Les poursuites sont engagées sur la plainte de l'Administration sans qu'il y ait lieu à mise en demeure préalable. Elles peuvent être exercées pendant 5 ans à compter du 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle a été ou aurait dû être souscrite la déclaration.

Le délinquant est passible des peines du faux serment (art. 366 C. pén.), c'est-à-dire d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 100 fr. à 3.000 fr. en principal ; il peut de plus être privé de ses droits civiques, civils et de famille pendant 5 ans au moins et 10 ans au plus.

Ces sanctions ne sont encourues que si l'intention frauduleuse du délinquant est établie devant le Tribunal. Celui-ci peut faire application des art. 59 et 60 C. pén. sur la complicité et de l'art. 463 du même Code sur l'octroi des circonstances atténuantes. Un extrait du jugement de condamnation est affiché pendant un mois, aux frais du délinquant, à la porte de son domicile et de la mairie du lieu de l'imposition.

Telles sont les différentes pénalités prévues par la loi pour sanctionner l'obligation de la déclaration annuelle.

SECTION II. — *L'envoi en possession.*

Il a été dit que la refonte de notre système successoral

par la loi de 1901 et l'adoption de la progressivité en matière de droits de succession s'étaient immédiatement traduites par une recrudescence de la fraude externe. Capitaux et titres étaient envoyés au delà des frontières et, en cas de décès du possédant, réclamés aux dépositaires étrangers par les héritiers ayant la saisine. Point n'est besoin d'ajouter que ces derniers omettaient de faire figurer les avoirs en question sur la déclaration de succession qu'ils étaient appelés à fournir.

Nous avons vu que pour combattre cette fraude, l'Administration avait fait insérer dans la loi de finances du 13 juillet 1925 les art. 52 à 56, prescrivant aux héritiers l'obtention d'un envoi en possession spécial pour les biens de la succession situés hors de France. Ces articles, légèrement modifiés par la loi du 30 juillet 1936, sont devenus, par incorporation, les art. 273 à 277 du Code de l'Enregistrement.

Ces textes obligent les héritiers, donataires ou légataires à faire connaître la consistance et l'importance des biens laissés à l'étranger par le « de cujus ». A cette fin, dans tous les cas où une succession ouverte en France et régie par la loi française comprend des biens situés à l'étranger, les appelés doivent se faire envoyer en possession par une ordonnance du Président du Tribunal civil du lieu de l'ouverture de la succession.

L'ordonnance contient obligatoirement l'énumération détaillée des biens à l'étranger et l'héritier se voit déférer le serment sur la sincérité de ladite énumération.

Les mêmes textes font défense aux débiteurs, détenteurs et dépositaires des biens d'en faire la remise aux héritiers tant que l'envoi en possession n'a pas été obtenu par ces derniers, sous peine de sanctions sévères. Ce sont d'une part, les mêmes que celles encourues par les héritiers et, d'autre part, la menace d'une action en responsabilité ouverte à tout intéressé.

Le défaut de déclaration ou la prise de possession en

fraude de l'art. 273 C. de l'Enregistrement sont punis par :

1^o Une amende égale au montant de l'avoir dissimulé ;
2^o L'affichage du nom du contrevenant et des motifs de la condamnation à la porte de son domicile et de la mairie du lieu de sa résidence.

3^o Les sanctions correctionnelles du faux serment (art. 366 C. pén.).

Les officiers ministériels ou publics doivent, à peine d'une amende de 500 fr., mentionner dans les inventaires et dans les actes de notoriété destinés à établir les titres et qualités des ayants droit à une succession, l'obligation de recourir à un envoi en possession spécial pour les valeurs successorales existant à l'étranger.

Parces diverses mesures, le législateur s'est efforcé de supprimer la fraude successorale en matière d'avoirs à l'étranger.

SECTION III. — *La déclaration des revenus encaissés hors de France.*

Dans un but de simplification, la loi du 11 janvier 1941 prescrit la déclaration simultanée des capitaux qui se sont trouvés à l'étranger au cours de l'année précédente et des différents revenus perçus à l'étranger au cours de la même année. Jusqu'à l'intervention de cette loi nouvelle, la déclaration des revenus en provenance de l'étranger était absolument indépendante de celle relative aux avoirs. Aujourd'hui encore, malgré l'effort de synthèse opéré par le législateur, les deux déclarations gardent une certaine autonomie du fait de la diversité des règles qui les gouvernent. Nous verrons successivement les personnes assujetties à ladite déclaration, les revenus imposables, le tarif de l'impôt et enfin les pénalités prévues.

A. — *Personnes assujetties.*

Aux termes de l'art. 37 de la loi du 29 mars 1914 modifié par l'art. 6 de la loi du 6 février 1932 :

« Le propriétaire ou usufruitier de titres ou valeurs mobilières étrangères domicilié en France qui se fera envoyer où encaissera à l'étranger, soit directement, soit par un intermédiaire quelconque, les dividendes, intérêts, arrérages ou tous autres produits de ces valeurs, devra, dans les trois premiers mois de l'année, souscrire au Bureau de l'Enregistrement de son domicile, la déclaration nominative du montant total de ces dividendes, intérêts, arrérages ou produits encaissés au cours de l'année précédente et acquitter la taxe sur le total. »

Ce texte légal, auquel la loi du 11 janvier 1941 a laissé toute sa valeur, vise toutes les personnes domiciliées en France sans aucune exception. Il n'y a donc pas à distinguer entre les propriétaires et les usufruitiers, les personnes physiques et les personnes morales, non plus qu'entre les Français et les étrangers.

Les personnes morales telles que les établissements bancaires ayant leur siège social en France sont donc tenues de souscrire la déclaration ci-dessus encore qu'elles soient par ailleurs dispensées de déclarer les avoirs et capitaux qu'elles peuvent détenir au delà des frontières.

Sont également assujettis tous les étrangers qui ont établi leur domicile en France, c'est-à-dire, qui y ont fixé le centre de leurs affaires, sous la protection de la loi française, et sont seuls dispensés de la déclaration et du paiement de l'impôt, les étrangers qui ne disposent en France que d'une simple résidence.

Pour établir la distinction nécessaire, l'Administration s'inspire de la jurisprudence (1) intervenue en matière successorale d'après laquelle « le domicile d'un étranger en France se caractérise par les circonstances qui sont de nature à démontrer qu'il a l'intention de fixer en France son principal établissement, sans esprit de retour dans son pays d'origine ».

(1) Cass. civ. 22 juill. 1886. D. 87. I. 224. — S. 87. I. 69.

B. — *Revenus imposables.*

Selon le vœu de la loi, doivent être déclarés :

1^o Les dividendes, intérêts, arrérages et tous autres produits de valeurs étrangères non abonnées et fonds d'Etat étrangers.

Il n'y a aucune déclaration à faire s'il s'agit de valeurs abonnées ou si, s'agissant de valeurs non abonnées, l'encaissement a eu lieu par l'intermédiaire d'une banque française qui a retenu l'impôt pour le compte du Trésor.

Sont assimilés, par contre, aux revenus de valeurs mobilières perçus à l'étranger et par suite soumis à déclaration :

2^o Les bénéfices de change retirés de l'encaissement en monnaie étrangère de coupons à option de change (art. 62 du Code fiscal des Valeurs mobilières).

3^o Les produits de trusts constitués à l'étranger (art. 67 *bis* même Code).

4^o Les bénéfices, tantièmes, jetons de présence, et autres rémunérations des administrateurs des sociétés étrangères non abonnées (art. 69 du même Code).

5^o Les intérêts, arrérages et autres produits de créances sur l'étranger et de dépôts et cautionnements à l'étranger (art. 75 même Code).

C. — *Tarif de l'impôt.*

Le taux de l'impôt est actuellement de 41 % (36 % depuis le décret du 12 nov. 1938) auxquels s'ajoutent les 5 % de la surtaxe exceptionnelle créée par la loi du 29 mars 1941).

Il s'applique tant aux revenus de valeurs mobilières qu'aux produits qui leur sont assimilés, revenus des trusts et tantièmes d'administrateurs de sociétés étrangères.

Un taux réduit (30 %) est appliqué aux :

1^o bénéfices de change retirés de l'encaissement à l'étranger de coupons à option de change ;

2° coupons des titres étrangers déposés à l'étranger sous le dossier d'une banque française ;

3° revenus de créances, dépôts et cautionnements.

En outre, certaines conventions ont été passées dans le but d'éviter des doubles impositions avec divers pays étrangers, notamment l'Italie, la Belgique, la Suisse, la Suède et les Etats-Unis. L'impôt applicable est alors calculé en fonction des taux précités diminués de ceux déjà pratiqués par les Etats étrangers.

Fait générateur de l'impôt. — Dans tous les cas, le tarif applicable est celui en vigueur au moment où s'est produit le fait générateur de l'impôt. Ce fait générateur se place : — pour les valeurs mobilières, à la date de l'encaissement ou de l'inscription au crédit d'un compte quelle que soit la date de mise en paiement des produits ou de leur échéance ; — pour les rémunérations d'administrateurs, à la date de mise en paiement ; — pour les intérêts de créances, dépôts et cautionnements, à la date du paiement ou de l'inscription au crédit du compte.

D. — Pénalités.

Ainsi qu'il a été dit précédemment, la déclaration relative aux revenus perçus au delà des frontières doit être rédigée en même temps et sur le même imprimé que celle relative aux avoirs à l'étranger.

Si la déclaration n'a pas été souscrite, ni l'impôt payé, dans le délai de trois mois prévu par la loi du 11 janvier 1941, les pénalités encourues sont les suivantes :

a) pour le revenu des valeurs mobilières et pour les rémunérations d'administrateurs, amende du quintuple de l'impôt éludé.

b) pour les intérêts de créances, dépôts et cautionnements, amende de 50 fr. applicable à toutes les infractions et

amende égale à cinq fois les droits dont l'infraction a permis le non-paiement.

Ces diverses pénalités de nature fiscale peuvent se cumuler, en cas de déclaration sciemment inexacte, avec les peines correctionnelles du faux serment (art. 366 C. pén). C'est à l'Administration qu'incombe, en pareil cas, la charge d'établir, devant le Tribunal, l'intention frauduleuse du délinquant.

CHAPITRE IV

APPRÉCIATION CRITIQUE

Nous venons d'examiner les différentes mesures prises par le législateur en vue d'assurer l'imposition des avoirs à l'étranger. Nous avons vu tour à tour au cours des chapitres précédents, la genèse de cette législation, son développement en plusieurs phases et enfin l'aspect qu'elle présente sous le régime actuel. Il nous reste à porter un jugement sur cette œuvre. A cet effet, nous verrons successivement la légitimité du but poursuivi par le législateur, les caractéristiques du système qu'il a édifié et enfin l'insuffisance des résultats obtenus dans l'ordre interne. Cette insuffisance sera soulignée par l'étude d'une des fraudes les plus dangereuses pour le Trésor, la pratique des comptes-joints à l'étranger.

SECTION I. — *La légitimité du but poursuivi.*

Est-il logique et équitable d'astreindre les détenteurs d'avoirs à l'étranger au paiement des impôts français ?

Présentée sous cette forme, la question ne saurait faire doute.

Tout individu vivant en Société a le devoir strict de contribuer aux charges de la collectivité à laquelle il appartient. C'est en vertu de ce principe de solidarité sociale que tout citoyen doit participer, dans la mesure de ses moyens, au paiement de l'impôt, procédé de répartition des charges publiques.

Sans doute, le fait pour un contribuable de placer ou de détenir à l'étranger une partie de sa fortune rend-il plus

difficile pour le fisc, la détermination de ses facultés contributives. Ce n'est pas une raison pour que l'intéressé en profite pour éluder ses obligations fiscales.

De son côté, l'Etat à l'impérieux devoir de lutter contre la fraude. L'évasion fiscale ruine cette idée de justice qu'Adam Smith plaçait à la base de tout impôt. Outre qu'elle démoralise les contribuables honnêtes, la fraude, lorsqu'elle s'exerce en matière d'avoirs à l'étranger, crée une véritable prime à l'exportation des capitaux et constitue par là-même un danger de plus pour l'économie nationale.

Ce sont ces idées que développait en 1936 M. Vincent Auriol lorsqu'il déclarait à la Tribune de la Chambre (1) :

« Il n'est pas possible de concevoir en logique et en équité que des sociétés ou individus laissent des fonds ou des valeurs à l'étranger afin de les soustraire à l'impôt, tandis que des industriels, des commerçants, des sociétés, des individus dont les capitaux sont investis en France, acquittent normalement l'impôt. »

Mais si l'Etat a le devoir de lutter contre la fraude, il ne doit pas non plus lui donner prise par une fiscalité maladroite ou draconienne.

Il est parfaitement normal que les avoirs à l'étranger supportent, au même titre que les biens situés en France, outre les droits de mutation par décès, l'impôt cédulaire sur le revenu et l'impôt général. Encore faut-il cependant que les biens exportés ne soient pas astreints à payer *plus* que des biens semblables demeurés en France.

En ce qui concerne notamment les revenus mobiliers, le cumul des impôts français et de ceux perçus par l'Etat étranger peut conduire à une double imposition accablante et injuste. Si des dégrèvements judicieux n'interviennent alors pour rétablir un traitement équitable, le contribuable menacé de spoliation cherchera refuge dans la fraude.

(1) *J. Off.* du 26 juin 1936, Ch. des députés, déb. parlem. Sess. ord., p. 1615.

De même, il nous paraît téméraire d'imposer les valeurs mobilières étrangères à un taux sensiblement plus élevé (41 %) que celui frappant les valeurs françaises (30 %). N'est-ce pas tenter le contribuable que de lui imposer des obligations aussi lourdes dans un domaine où les facilités qu'il a de s'y soustraire ne sont que trop grandes ?

Ces réserves préliminaires étant faites, voyons maintenant les moyens mis en œuvre par le législateur pour atteindre le but qu'il s'est assigné.

SECTION II. — *Les caractéristiques du système.*

Dans l'ensemble, la législation des avoirs à l'étranger paraît être inspirée du souci d'établir un système fiscal, cohérent et logique.

L'obligation d'une déclaration en capitaux peut surprendre de prime abord dans un pays qui ignore l'impôt sur le capital et, par voie de conséquence, la déclaration des capitaux. Il apparaît cependant à la réflexion que la réglementation à la déclaration était la seule possible pour les capitaux exportés. Ceux-ci, en effet, échappent, de par leur situation, à l'emprise des lois fiscales françaises. Aucune des réglementations édictées à l'intérieur du territoire pour faciliter l'exercice du contrôle ne peut les atteindre. Dès lors, la déclaration en capitaux intervient comme un succédané de ces mesures d'ordre interne qui sont inapplicables aux avoirs exportés.

L'envoi en possession obligatoire, autre clé du système, n'est peut-être pas très orthodoxe du point de vue juridique, mais ici encore, la nécessité s'est fait sentir d'armer le Fisc contre la fraude. En matière successorale, la loi française a réglementé la remise aux héritiers des fonds et titres déposés en banque; elle a édicté des mesures spéciales pour l'ouverture des coffres-forts; elle a prévu certaines présomptions susceptibles de jouer à l'encontre des héritiers. Toutes ces

mesures, et d'autres encore, n'atteignent pas les avoirs à l'étranger en raison de leur situation extra-territoriale. Il est donc logique de soumettre ceux-ci à des mesures de remplacement. C'est le cas de l'envoi en possession obligatoire ; ce devait être, dans la pensée de M. Palmade, le système de l'Etat héritier.

En ce qui concerne l'exercice du contrôle, la substitution de l'Administration de l'Enregistrement à celle des Contributions directes pour la réception de la déclaration annuelle des avoirs constitue un appréciable progrès. Désormais, les renseignements relatifs aux avoirs et à leurs revenus sont centralisés par les mêmes services et leur utilisation rationnelle s'en trouve facilitée d'autant. Par ailleurs, la jonction dans un document unique de la déclaration relative aux avoirs et de celle relative aux revenus perçus à l'étranger, simplifie les formalités imposées aux contribuables. C'est un résultat qui, pour être d'ordre pratique, n'est pas non plus négligeable.

Voilà pour la physionomie générale du système. Au point de vue juridique, la législation en cause appelle quelques remarques, notamment en ce qui concerne les amnisties et les pénalités.

Un premier point frappe tout d'abord. C'est d'une part, la multiplicité des amnisties accordées et, d'autre part, la rigueur des sanctions prévues.

De toute évidence, le législateur a cherché, durant les années qui ont précédé la guerre à obtenir le rapatriement spontané des capitaux exportés. La méthode employée fut la suivante : Amnistie pleine et entière pour les capitalistes qui consentent à rapatrier leurs avoirs dans un délai donné et, par ailleurs, menace de sanctions draconiennes pour ceux qui s'obstineraient dans la fraude.

Il ne semble pas que cette politique ait conduit à des résultats appréciables. Pour n'en citer qu'un exemple, de mai 1936 au 1^{er} juillet 1937, deux amnisties sont offertes, à quelques mois d'intervalle, par le gouvernement de M. Léon

Blum, aux exportateurs de capitaux. Loin de se ralentir ou même de se renverser, le courant d'exportation des capitaux ne fait que s'amplifier durant la même période. La Banque de France voit son encaisse-or passer de 3.900 à 2.450 tonnes accusant ainsi une perte de plus de 60 milliards de nos francs d'aujourd'hui (1).

L'exportation volontaire des capitaux n'a d'ailleurs pas été seule en cause dans cette diminution de l'encaisse. Le déficit persistant de la balance commerciale a, lui aussi, influé de façon notable. Il n'en demeure pas moins que la législation relative aux avoirs à l'étranger n'a pas eu d'action sensible sur les mouvements de capitaux exportés.

D'une façon générale, les amnisties accordées ont été trop nombreuses (1925 ; 1936, 30 juillet, 31 décembre ; 1937, 31 août ; 1939, 9 septembre).

Les mesures de bienveillance ne se succèdent pas à ce rythme sans développer chez les contribuables des sentiments peu favorables au respect de la loi fiscale. Les moins avertis d'entre eux se rendent compte que la législation n'est pas très efficace, puisque tout en menaçant le fraudeur, elle vient périodiquement lui offrir l'impunité de ses fautes. A ce jeu, les sanctions perdent très vite leur force d'intimidation. En outre, le contribuable honnête qui souscrit des déclarations sincères finit par regretter d'avoir rempli consciencieusement ses obligations fiscales.

Sans doute y a-t-il pour contenir la fraude la perspective de sanctions particulièrement sévères.

Des amendes égales à la moitié de l'avoir ou du revenu dissimulés, pouvant être portées au double en cas de mauvaise foi ou de récidive, sans préjudice de l'application des peines du faux serment sont certes de nature à faire hésiter le candidat fraudeur.

D'aucuns ont même trouvé la répression excessive. Tel

(1) La dernière définition du franc remonte au mois de mars 1940 (23,34 milligrammes d'or à 900 millièmes).

n'est pas notre avis. Les fraudes fiscales ayant trait aux avoirs à l'étranger portent en général sur des sommes considérables. Seule la menace de sanctions pécuniaires particulièrement élevées peut arrêter ceux que tenterait le démon de l'évasion fiscale.

Par contre, le recours aux peines correctionnelles nous paraît une erreur. Il est avéré qu'en matière fiscale, les amendes sont plus efficaces que les peines corporelles. L'accroissement de celles ci au delà d'un certain degré, hors de proportion avec la gravité de l'infraction, paraît n'avoir plus aucun effet sur l'esprit du fraudeur.

Les tribunaux, d'autre part, ont toujours tendance à distinguer entre faux serment civil et faux serment fiscal. Ils répugnent visiblement à faire application à celui-ci des peines prévues par l'art. 366 C. pén. Dans tous les cas, l'Administration doit prouver la mauvaise foi et l'intention frauduleuse du délinquant. La chose n'est pas toujours facile. Dès lors, il ne semble pas de bonne politique de prévoir des sanctions d'un maniement si malaisé que l'Administration hésite à s'en servir et les Tribunaux à les appliquer.

On objectera que le législateur compte davantage sur l'effet d'intimidation des sanctions que sur leur pouvoir répressif. Ce souci d'agir sur l'esprit du fraudeur, en l'effrayant par avance des dangers auxquels il s'expose, se retrouve dans la large publicité donnée aux condamnations (affichage du nom du contrevenant et des motifs de la condamnation à la porte de son domicile et de la mairie du lieu de l'imposition). On peut seulement regretter que la jurisprudence des tribunaux répressifs ne soit pas plus fournie en notre matière. Encore que la législation relative aux avoirs à l'étranger soit une législation pénale, le nombre des décisions intervenues pour sanctionner les manquements à ses dispositions est relativement minime (1). Ceci encore fait

(1) V. cependant. Cass. Cr. Contributions directes, 6 fév. 1937. — 13 fév. 1937. — 17 juin 1937, — 10 nov. 1937, — 24 nov. 1937, — 11 avril 1938.

planer quelque doute sur l'efficacité des mesures prises par le législateur.

SECTION III. — *Insuffisance du contrôle interne.*

Quelle que soit la forme de la déclaration imposée au contribuable, quelles que soient les sanctions dont on le menace en cas de manquement à ses obligations, la législation des avoirs à l'étranger risque d'être inopérante et de manquer son but si la déclaration n'est pas soumise au contrôle.

Cette dernière, nous l'avons vu, est la clé de voûte du système. Régulièrement remplie par le contribuable, elle permet la perception tant de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières que de l'impôt général touchant les capitaux possédés à l'étranger. En outre, la même déclaration contraint, en cas de décès du contribuable, les appelés à succession, à demander l'envoi en possession spécial par la menace d'une vérification toujours possible.

L'efficacité du système repose donc avant tout sur la sincérité de la déclaration, en définitive, sur la possibilité d'en assurer le contrôle. Quels sont les moyens dont dispose le Fisc pour assurer l'indispensable contrôle des déclarations ? Le meilleur de ceux-ci est le droit de communication, tel qu'il est prévu et sanctionné par les art. 154 et 155 du Code des Impôts directs. Ces articles sont ainsi conçus :

Art. 154. — Pour permettre le contrôle des déclarations d'impôts souscrites tant par les intéressés eux-mêmes que par des tiers, tous banquiers, administrateurs de biens, et autres commerçants faisant profession de payer des revenus de valeurs mobilières ou dont la profession comporte à titre accessoire des paiements de cette nature, ainsi que tous les commerçants qui ne sont pas soumis au régime du forfait institué par l'art. 13 ci-dessus, sont tenus de présenter à toute réquisition des agents des contributions directes, ayant au moins le grade de contrôleur, les livres dont la tenue est prescrite par le titre II du C. de com-

merce, ainsi que tous livres et documents annexes, pièces de recettes et de dépenses.

« A l'égard des sociétés, le droit de communication prévu à l'alinéa précédent s'étend aux registres de transfert d'actions et d'obligations, ainsi qu'aux feuilles de présence aux assemblées générales. »

Art. 155. — « Les institutions et organismes exonérés d'impôt cédulaire sont tenus de fournir à toute réquisition des agents des contributions directes, ayant au moins le grade de contrôleur, tous leurs livres de comptabilité et pièces annexes, ainsi que toutes justifications utiles tendant à prouver qu'ils fonctionnent conformément aux dispositions légales qui les régissent. »

En vertu de ces textes, l'Administration dispose d'un véritable pouvoir d'inquisition et peut prendre connaissance de tous documents comptables détenus, soit par l'assujetti lui-même, soit par des tiers, soit par des organismes ou institutions exonérés de l'impôt cédulaire. Depuis la loi du 31 juillet 1920, les diverses administrations financières ont en outre la possibilité d'échanger entre elles tous renseignements susceptibles de permettre le recouvrement de l'impôt. Enfin, la loi du 13 août 1936 est venue faciliter l'exercice du contrôle en matière d'avoirs à l'étranger en conférant au fisc le droit de demander copie des documents visés aux art. 154 et 155 ci-dessus.

Apparemment, le pouvoir de contrôle de l'Administration est donc très vaste. Il se heurte cependant à deux difficultés sérieuses. La première est d'ordre pratique. Le nombre élevé des documents soumis aux investigations de l'Administration s'oppose déjà à ce que celle-ci puisse en prendre entièrement connaissance. Il ne s'agit là toutefois que d'un obstacle matériel. La deuxième difficulté est plus grave. Elle vient du fait que le champ d'application de la loi fiscale est strictement limité au territoire. Il suit de là que la loi française est impuissante à réglementer les capitaux exportés là où ils se trouvent. Sauf intervention d'accords internationaux, les pouvoirs du fisc s'arrêtent à la frontière.

Or, la plupart des avoirs à l'étranger sont directement constitués par leurs possesseurs, sans qu'il en existe trace dans les banques françaises soumises au droit de communication. Il tombe sous le sens que pour découvrir ces avoirs et les atteindre, le Fisc français devrait obtenir, ou d'agir par lui-même à l'étranger, ou du moins, de collaborer avec les administrations étrangères.

Nous touchons là le point faible de la législation des avoirs à l'étranger. Il n'est certes pas dans notre intention de décrire tous les procédés frauduleux qui ont été mis en œuvre à l'étranger pour favoriser l'évasion fiscale des capitaux français. Nous ne pouvons cependant passer sous silence l'une des fraudes les plus classiques en la matière : la pratique des comptes-joints. Nulle autre fraude ne caractérise mieux, à notre sens, l'insuffisance du contrôle interne.

SECTION IV. — *La pratique du compte-joint.*

Des déposants, ordinairement mari et femme, se font ouvrir un compte en banque qui les constitue créanciers solidaires vis-à-vis de l'établissement. De cette façon, l'un d'eux venant à mourir, le survivant pourra se présenter à la banque dépositaire et y retirer, *en son nom personnel*, et non en qualité d'héritier du prédécédé, la totalité des espèces et valeurs déposées en commun. Le paiement des droits de succession souvent fort élevés sera ainsi éludé.

Tels sont, brièvement esquissés, le mécanisme et la raison d'être du compte-joint.

Ce procédé de fraude s'est rapidement implanté en France au lendemain du vote de la loi du 25 février 1901. On sait que cette loi a non seulement remanié l'impôt successoral en y introduisant le principe de la progressivité, mais a édicté en outre, à la charge des détenteurs et dépositaires des sommes et valeurs dépendant d'une succession qu'ils sauraient ouverte, diverses obligations de police fiscale.

La lutte était ainsi ouverte, en matière successorale, entre l'Administration et la fraude. Celle-ci, contrariée dans ses agissements, ne devait pas s'avouer vaincue.

La difficulté à vaincre pour échapper au paiement des droits de succession lors de la transmission aux ayants droit des valeurs en compte était de trouver un procédé permettant à la banque de se libérer envers ceux-ci sans qu'elle ait connaissance de la mort du *de cujus*. Cette connaissance lui dicte en effet deux devoirs stricts :

1° Ne se libérer qu'entre les mains des seuls héritiers (art. 1939 C. civ.).

2° Faire à l'Administration de l'Enregistrement la déclaration des titres et valeurs en compte (art. 15 de la loi du 25 fév. 1901).

Il fallait donc recourir à un artifice qui, tout en permettant aux héritiers de ne pas exciper de leur qualité, les mit cependant à même de réclamer le montant du dépôt en vertu d'un titre indiscutable.

La solidarité active s'offrit à propos aux amateurs de fraude. Institution désuète dont la destinée, tant dans l'ancienne Rome que de nos jours, semble avoir été de tourner certaines règles gênantes (1), la solidarité active ne comporte que peu d'applications en matière civile. Rappelons-en les règles essentielles :

« L'obligation est solidaire entre plusieurs créanciers lorsque le titre donne expressément à chacun d'eux le droit de demander le paiement du total de la créance et que le paiement fait à l'un d'eux libère le débiteur, encore que le bénéfice de l'obligation soit partageable et divisible entre les divers créanciers. »

Appliquant cette théorie aux comptes-joints, les banques ont mis à la disposition de leurs clients, des formules du genre de celle-ci :

« Il est ouvert à M. X... et à M. Y... un compte de dépôt

(1) L. Josserand. *Cours de droit civil*, t. II n° 756, p. 367.

solidaire à la Banque Z... Les codéposants reconnaissent à chacun d'eux le droit de disposer, sous sa seule signature, de tout ou partie des espèces ou valeurs en dépôt. Les paiements faits dans ces conditions sont libératoires pour la Banque sans qu'il y ait lieu de distinguer si l'un des déposants meurt ou devient incapable.

« Mandat est par ailleurs donné, par les codéposants à la banque, d'encaisser les coupons, arrérages, remboursements de titres et de porter ces encaissements, ainsi que les intérêts des sommes déposées, au crédit du compte commun.

« Le mandat donné dans ces conditions ainsi que la clause de solidarité prévue au contrat sont institués dans l'intérêt commun des déposants et de la Société dépositaire. Chacun des déposants s'interdit en conséquence de révoquer individuellement l'une ou l'autre, comme aussi stipule que ledit mandat, indivisible dans son objet, continuera même après son décès jusqu'au règlement du compte de dépôt. La convention oblige non seulement les codéposants solidaires, mais leurs représentants ou héritiers, quelle que soit la cause du dépôt et quel qu'en soit l'auteur. »

Deux observations s'imposent à la lecture de ces clauses.

Sous peine de causer de graves mécomptes à ceux qui l'adoptent, la formule du compte-joint suppose entre les codéposants des rapports d'entière confiance. En effet, selon la convention, l'un des déposants peut, à tout moment et à l'insu de l'autre, disposer de la totalité du dépôt. Dans la plupart des cas, les cotitulaires du compte sont deux époux désireux que le survivant d'entre eux transmette à leurs enfants un patrimoine non amputé des droits de succession.

Au point de vue juridique et fiscal, il est clair que la formule est dictée par l'esprit de fraude. Non seulement elle détruit en fait pour les établissements dépositaires les obligations mises à leur charge par la loi de 1901, mais elle met en échec diverses dispositions du Code civil. Le Code stipule notamment que la mort révoque le mandat. La formule susmentionnée, en spécifiant que le mandat est institué

dans l'intérêt commun de la banque et des codéposants supprime la cause de révocation qu'est le décès du mandant. En outre, la stipulation de solidarité permet au cas où l'un des déposants vient à mourir la transmission au survivant des biens du « de cujus » et ce, au mépris des règles de la réserve et de la quotité disponible.

L'Administration ne pouvait assister indifférente au développement de telles pratiques. Aussi bien, la riposte du législateur ne se fit pas attendre. M. Clémentel fit insérer dans la loi de finances du 31 mars 1903 (art. 7) un amendement ayant spécialement trait aux comptes indivis et collectifs avec solidarité.

Aux termes de cet article, tout établissement qui ouvre à ses clients un compte-joint doit en donner avis à l'Administration de l'Enregistrement, dans les trois mois suivant la date d'ouverture du compte. Celle-ci surveille elle-même le décès du codéposant, en avise l'établissement dépositaire qui est alors tenu de faire dans la quinzaine la déclaration de l'actif du compte prescrite par la loi de 1901.

Le même texte crée, par ailleurs, une présomption de part virile à l'encontre des cotitulaires du compte-joint ; ceux-ci sont ainsi réputés propriétaires chacun pour moitié des sommes et valeurs portées au compte et le fisc est assuré de toucher à la mort de l'un quelconque d'entre eux des droits de mutation sur la moitié des valeurs en question, sauf aux intéressés à faire la preuve contraire. En fait, la nécessité de rapporter cette preuve par titres authentiques ou par actes sous seing privé ayant acquis date certaine rend très difficile à combattre la présomption légale de copropriété et de partage par part virile.

Ces dispositions ont rendu très peu pratique l'ouverture en France de comptes-joints pour frauder le Trésor. Cependant, la fraude n'a pas cessé. Traqués en France, les comptes-joints se réfugièrent à l'étranger, spécialement en Belgique et en Suisse.

Le propre de tout commerce est de s'adapter aux exi-

gences du public et celui de banque ne fait pas exception à la règle. En l'occurrence, bien que la pratique des comptes-joints fût directement inspirée par l'esprit de fraude, les banques étrangères n'hésitèrent pas à offrir leurs services aux capitalistes français. Non tenues dans leur propre pays par des dispositions restrictives analogues à celles de la loi française, les banques étrangères virent au contraire dans l'ouverture de comptes-joints un excellent moyen de faire affluer dans leurs caisses titres et capitaux français.

Les formules offertes aux clients sont semblables à celles que nous avons vues ci-dessus. Elles précisent toutefois que, pour l'accomplissement de leurs obligations vis-à-vis de la banque, les clients font élection de domicile chez celle-ci. Ils se soumettent en conséquence tant à la législation du pays étranger qu'à la juridiction de ses tribunaux. Les contrats font même parfois ressortir que les formalités fiscales étrangères ne sauraient en aucune façon concerner la banque.

Pendant toute la durée du compte, les déposants éludent le paiement des impôts français sur le revenu, impôt cédulaire et impôt général. En cas de décès d'un des titulaires, le compte-joint continue à fonctionner au profit des autres et la banque dépositaire se trouve dispensée de toute recherche concernant la personne de l'héritier du prédécédé. Quant aux autres codéposants, ils se gardent bien de satisfaire aux prescriptions de la loi française relatives aux formalités de l'envoi en possession spécial et de la déclaration de succession, le but du compte-joint à l'étranger étant précisément d'éluder le paiement des impôts établis par le pays d'origine.

Soucieuses de donner à leurs clients le maximum de commodités et d'avantages, les banques étrangères mettent encore à la disposition de ceux-ci une formule plus souple que celle du compte-joint. Nous voulons parler du compte de dépôt ordinaire assorti d'une procuration dont la validité survit au décès de son auteur.

Alors que le mandat *post mortem* n'est pas admis en droit français, il est parfaitement accepté par certaines législations étrangères, notamment par la législation suisse (art 35 C. des Obligations). Usant de cette faculté, le titulaire d'un compte ordinaire de dépôt confère à un tiers, généralement son héritier présomptif, le pouvoir de disposer des valeurs en compte et spécifie en outre que ce pouvoir ne s'éteindra pas par son décès ou la perte de sa capacité. Les avantages d'une telle formule sont sensiblement les mêmes que ceux du compte-joint. Toutefois le mandat conféré est ici toujours révocable. La position du mandataire vis-à-vis de la banque est donc juridiquement moins forte que celle du codéposant solidaire.

Si l'on ajoute que, par surcroît de précaution, les comptes-joints ou comptes avec procuration sont généralement ouverts, non pas au nom des intéressés eux-mêmes, mais par personnes interposées, ou même sous couvert de lettres et de numéros dont le personnel directeur de la banque étrangère est seul à connaître la concordance et la signification, on aura une idée des difficultés auxquelles se heurte l'Administration dans sa lutte contre la fraude.

Ce n'est pas à dire que le législateur n'ait pas tenté à nouveau de conjurer le mal. Le 23 décembre 1924, M. Charoulet, député, déposait sur le bureau de la Chambre une proposition de loi dont les dispositions essentielles étaient celles-ci :

« La stipulation de solidarité figurant dans un contrat de dépôt indivis et collectif est nulle et réputée non écrite.

« Après le décès de l'un des titulaires d'un compte indivis ou collectif ou compte-joint à l'étranger dont la succession est régie par la loi française, les héritiers de celui-ci, se fondant sur leur statut personnel, auront droit de recueillir la part qui appartenait à leur auteur avant son décès dans ledit compte sans que puissent leur être opposées des conventions que la loi française prohibe. »

La proposition n'a pas abouti. Encore qu'inspirée par

des motifs évidemment louables, elle était vouée à l'insuccès et, même votée, serait restée lettre morte. La disposition qu'elle prévoyait en faveur des héritiers du déposant solidaire n'aurait pas eu à jouer en pratique, puisque la solidarité active du compte-joint joue, neuf fois sur dix, au profit de l'héritier lui-même. D'autre part, mesure législative édictant, dans un but purement fiscal, une nullité d'ordre public, elle ne pouvait prétendre, conformément à la jurisprudence internationale, être prise en considération par les tribunaux étrangers.

A la vérité, l'impérialisme législatif est impuissant à donner la solution du problème. Ce n'est, semble-t-il, que par une réglementation internationale des comptes-joints et autres procédés de fraude qu'un résultat tangible pourra être obtenu. Ainsi se trouve posée la question des ententes internationales. Comme nous le verrons dans la dernière partie de cet ouvrage, c'est de sa solution que dépend, en définitive, l'efficacité de la législation relative aux avoirs à l'étranger.

TROISIÈME PARTIE

ASSISTANCE MUTUELLE DES DIFFÉRENTS ÉTATS EN MATIÈRE FISCALE

L'étude des principales fraudes en matière d'avoirs à l'étranger nous a montré que le développement de ces pratiques s'était effectué parallèlement à l'accroissement des pouvoirs d'investigation du fisc à l'intérieur du territoire. L'absence de tout contrôle au delà des frontières ouvrait ainsi dans le système fiscal une fissure grave par où tentait de s'échapper la matière imposable.

C'est pour remédier à cette situation, conséquence du principe de la territorialité de la loi fiscale, que le gouvernement s'est préoccupé de conclure des accords avec les pays étrangers. Imagine-t-on en effet les pouvoirs de contrôle du fisc étendus en dehors des limites du territoire national, ou plutôt les administrations fiscales de tous les Etats se prêtant un mutuel appui, la fraude par l'envoi de capitaux à l'étranger perdrait sa raison d'être et deviendrait impossible. Il est donc normal que le Gouvernement ait cherché à conclure de pareils engagements. Ils sont le complément indispensable et logique des mesures prises à l'intérieur du territoire pour lutter contre la fraude.

Avant même que fût voté en France le principe de l'impôt sur le revenu, le Gouvernement s'était engagé dans la voie des accords internationaux pour augmenter notamment le rendement de l'impôt successoral par une meilleure connaissance des successions à l'étranger.

La mise en application de l'impôt sur le revenu depuis la

Grande Guerre, la complexité de plus en plus grande du système fiscal, la mobilisation de la fortune ont mis à l'ordre du jour non seulement en France, mais dans la plupart des pays d'Europe, les questions de double imposition et d'évasion fiscale. C'est à la Société des Nations que revient le mérite d'avoir jeté les bases d'un règlement général de ces questions. Nous suivrons l'organisme de Genève dans ses efforts pour réaliser l'assistance mutuelle entre États.

Pour terminer, nous ferons le point de la question en ce qui concerne notre pays. A cet égard, l'étude des traités récemment conclus, les difficultés qui, en pratique, entraînent la conclusion ou l'extension de tels accords nous éclaireront sur les possibilités présentes et les perspectives d'avenir.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DES ACCORDS INTERNATIONAUX JUSQU'EN 1925.

C'est à la méthode des traités bilatéraux que l'on recourut tout d'abord pour permettre à l'Administration d'exercer à l'étranger un droit de regard, par l'intermédiaire du fisc de l'Etat contractant. Notre pays a passé au cours de cette période trois conventions que nous examinerons successivement :

- 1^o La convention franco-belge du 12 août 1843 ;
- 2^o L'accord franco-britannique du 15 novembre 1907 ;
- 3^o La convention franco-monégasque du 26 juin 1925.

SECTION I. — *Convention du 12 août 1843 entre la France et la Belgique.*

Cette convention est la première qui ait été conclue dans l'ordre international en vue d'enrayer la fraude fiscale (1). Elle a été passée le 23 août 1843 entre le Directeur de l'Enregistrement du département du Nord pour la France et l'Inspecteur général de l'Enregistrement à Bruxelles pour la Belgique. En son article 1^{er}, la convention prévoit entre les receveurs de l'Enregistrement français et belges « un échange de tous les documents et renseignements pouvant aider à la perception complète et régulière des droits établis par les lois qui régissent les deux pays ou se rattachant à des intérêts domaniaux leur afférant réciproquement ».

(1) De Clercq. *Recueil des Traités de la France*, t. V, p. 106.

L'article 2 contient la nomenclature des actes et documents dont les receveurs des deux pays devront réciproquement se faire le renvoi par extraits. L'instruction n° 1716, du 26 août 1844 stipule d'ailleurs à cet égard que la nomenclature des actes et documents sujets à renvoi est purement énonciative et non limitative. « Le renvoi devra être fait dans tous les cas, prévus et non prévus, où la communication sera jugée utile. »

L'article 3 donne à l'accord sa physionomie véritable. Il s'occupe spécialement de la transmission réciproque des extraits du sommier de la contribution foncière et des états de mutations concernant les propriétés des personnes habitant le pays voisin.

Il apparaît à la teneur de ces textes que l'accord en question porte principalement sur les intérêts domaniaux. A l'encontre des autres pays, le fisc belge exige de ses nationaux le paiement des droits successoraux sur l'universalité active de la succession sans qu'il y ait lieu de distinguer si les immeubles sont situés en Belgique ou à l'étranger. Il suit de là que les fonctionnaires de l'Enregistrement belge ont le plus grand intérêt à connaître du fisc français l'étendue des biens successoraux possédés en France par des Belges (Instruction n° 1716 précitée).

Encore que sa validité ait été mise en doute, l'échange des signatures étant intervenu entre hauts fonctionnaires à qui certains ont dénié le droit d'engager leurs pays respectifs, la convention de 1843 a toujours été appliquée. Quelle a été en fait et quelle est encore son importance pratique ?

Si l'on se reporte à l'époque où elle a été signée, la convention franco-belge organise un système complet d'échanges de renseignements en vue de faciliter le recouvrement des impôts dans les deux pays. L'impôt foncier et l'impôt sur les successions sont alors les deux assises du système fiscal. La convention, par la coopération qu'elle instaure entre les Administrations des deux pays, est certainement à même de servir l'une et l'autre.

Mais à un siècle de distance, aucune modification n'a été apportée au texte de 1843 et cependant, dans l'intervalle, sous la pression des nécessités, les législations fiscales ont évolué de façon considérable. N'y a-t-il pas lieu de se demander, dès lors, si, à l'heure actuelle, la convention franco-belge présente encore quelque intérêt pour la répression de la fraude ?

La convention est intervenue dans le cadre de la loi de Frimaire qui traite avec beaucoup de sagesse et de minutie de la propriété foncière en général. Par contre, la même loi passe sous silence tout ce qui a trait aux valeurs mobilières, lesquelles, à vrai dire, n'avaient encore aucune importance réelle au moment de sa rédaction.

Avec le triomphe du titre au porteur au cours du xix^e siècle et sa diffusion dans les patrimoines français, l'Administration s'est efforcée dans notre pays d'adapter les dispositions de la loi fiscale aux nouvelles formes de la richesse.

L'Administration belge n'est pas allée aussi loin dans cette voie et en est restée à peu de chose près aux dispositions de la loi de Frimaire.

Cette divergence entre les législations fiscales des deux pays se retrouve jusque dans l'application des mesures de contrôle.

En France, le législateur soucieux de prémunir l'Administration contre la fraude a prévu des réglementations précises en ce qui concerne les obligations des banquiers et dépositaires de fonds, la location des coffres-forts, la déclaration et le fonctionnement des comptes-joints. Rien de semblable n'existe chez nos voisins, où le législateur, pour des raisons de politique intérieure, n'a jamais admis le droit de communication.

Il résulte de cet état de choses que le fisc français ne peut être informé de l'existence de comptes de dépôt ou du dénouement de comptes-joints ouverts en Belgique au nom de titulaires français. C'est ce que faisait entrevoir en 1907 un haut fonctionnaire de l'Enregistrement belge dans une com-

munication à l'*Economiste français* : « Les capitaux français qui sont en Belgique n'ont rien à craindre des administrations belge et française au point de vue des droits de succession tant qu'un acte passé entre les héritiers n'a pas été soumis à la formalité de l'enregistrement soit en Belgique, soit en France. »

Vers la même époque, le Gouvernement français, à la veille de soumettre aux Chambres un projet d'impôt sur le revenu, avait dépêché auprès du ministre des Finances belge une mission chargée d'étudier les moyens propres à empêcher une évasion massive de capitaux français en Belgique. Les banques belges s'émurent de ces démarches, redoutant pour leur clientèle que le gouvernement français n'obtînt, sous le couvert de la convention de 1843, communication des documents ayant trait aux dépôts faits en Belgique par des Français.

Les déclarations faites le 26 juillet 1907 au Parlement belge par M. Liebaert, ministre des Finances, devaient bientôt leur donner les apaisements souhaités.

« En Belgique, fut-il déclaré, les banques, agents de change ou autres particuliers, et les établissements financiers qui reçoivent en dépôt ou en compte courant, des sommes d'argent, titres ou valeurs de portefeuille, ne sont pas tenus d'en faire la déclaration à l'Administration des Finances en cas de décès du titulaire du dépôt ou du compte courant et l'Administration ne possède pas le droit d'investigation dans leurs livres, aux fins de recouvrement de l'impôt de succession.

« Il en est naturellement de même quand il s'agit d'un étranger et de l'impôt dans un autre pays. Le Gouvernement belge ne saurait donc être engagé ou s'engager par une convention avec un autre Gouvernement à procurer à celui-ci des renseignements ou des éléments de preuve qu'il n'est pas en situation de se procurer lui-même. »

La prise de position était catégorique et interdisait tout espoir d'aboutir aux négociateurs français.

Dans ces conditions, que faut-il penser de la convention de 1843 ? C'est qu'elle n'a pas apporté à notre pays tous les résultats qu'on en pouvait attendre.

Tandis que la Belgique se contente d'adresser à l'Administration française des renseignements touchant aux immeubles, hypothèques, rentes foncières ou meubles en général, faisant l'objet d'un inventaire, partage ou acte quelconque, postérieur au décès enregistré en Belgique, la régie française lui communique en outre le détail de toutes les valeurs mobilières françaises ou étrangères dépendant de la succession d'un Belge lorsque leur existence lui est révélée d'une façon quelconque. Il n'y a donc pas équivalence dans les communications fournies de part et d'autre. La divergence des législations et l'inégalité des mesures de contrôle font que la convention de 1843 est bien plus profitable au fisc belge qu'au fisc français.

En fait, la convention n'est appliquée avec quelque fréquence que dans les départements frontières et son utilité semble des plus restreintes pour la répression de la fraude.

SECTION II. — *Négociations avec la Suisse.*

Accord avec l'Angleterre (15 nov. 1907).

En même temps que s'acheminait vers Bruxelles la mission chargée de négocier avec le ministre des Finances belge, le Gouvernement français envoyait auprès du Gouvernement helvétique une autre délégation chargée, elle aussi, d'étudier les moyens de mettre un terme à l'évasion fiscale des capitaux français.

C'est à ces négociations avec les Etats limitrophes de la France que M. Caillaux, ministre des Finances, faisait allusion lorsque, le 1^{er} juillet 1907, il déclarait à la tribune de la Chambre :

« Je n'ai pas pour habitude de crier très haut mes projets

qui sont ceux du gouvernement, ni les négociations que je puis conduire, mais j'engage ceux de mes compatriotes qui partiraient d'un pied léger, avec leurs titres sous le bras, pour la Suisse ou la Belgique, à n'être pas trop étonnés si, dans quelque temps, ils avaient une petite surprise. Dans tous les cas, je puis leur dire avec certitude que la réalisation d'accords de ce genre n'est qu'une question de temps. Ils aboutiront forcément quelque jour. »

Les négociations avec la Suisse n'eurent malheureusement pas plus de succès que celles engagées auprès du gouvernement belge. Dès l'ouverture des pourparlers, la délégation française se vit opposer l'article 3 de la Constitution Fédérale qui reconnaît la souveraineté de chaque canton en matière d'impôts. Cette obligation de négocier avec chacun des différents cantons complique à l'extrême les négociations avec la Suisse. Aussi bien, indépendamment de l'autonomie cantonale et de l'obstacle qu'elle constitue pour une réglementation d'ensemble, la Suisse a toujours manifesté en matière fiscale une indépendance qui, depuis longtemps, sert sa réputation de pays refuge.

C'est ainsi qu'en 1913, au cours d'une campagne dirigée contre les banques suisses et alors que certaines perquisitions opérées sur commissions rogatoires dans les banques de Genève avaient fait quelque bruit, M. Motta, chef du département des finances, prit l'initiative de déclarer :

« La Suisse n'a conclu ni avec la France, ni avec aucun Etat, aucune convention ou aucun engagement quelconque accordant aux autorités étrangères le droit de jeter le moindre coup d'œil dans les affaires des banques suisses. Dans notre pays, le secret des affaires qui se concluent par nos banques et sur les dépôts qui leur sont confiés reste garanti de la manière la plus absolue. »

Ce souci de se garder en dehors de tout accord visant à organiser l'assistance internationale en matière fiscale ne s'est à aucun moment démenti depuis lors.

Aujourd'hui encore, la Suisse reste la terre d'asile de beaucoup de capitaux exportés.

Si les négociations engagées en 1906 auprès de la Suisse et de la Belgique n'ont pas conduit à des résultats appréciables, par contre, les négociations avec l'Angleterre ont amené la signature de l'accord franco-britannique du 15 novembre 1907.

La raison d'être de l'accord se trouve exprimée dans l'exposé des motifs qui précède la convention. Les puissances signataires y exposent leur commun désir « d'empêcher autant que possible la fraude dans les cas de droits de succession ».

Pour atteindre ce but, le Gouvernement britannique s'engage aux termes de l'article 1^{er} de la convention « à fournir pour toutes personnes décédées dont le domicile est en France, un extrait de l'affidavit contenant les noms, prénoms, date et lieu de décès du *de cujus*, les renseignements touchant sa succession, et la consistance de l'hérédité en valeurs mobilières ».

Par réciprocité, le gouvernement français s'engage vis-à-vis du gouvernement voisin à délivrer un extrait des déclarations de mutation par décès visant les personnes qui, bien que décédées en France, avaient leur domicile en Angleterre. Les successions inférieures à 100 livres sterling étant en Angleterre exemptées du droit d'*estate duty*, les échanges d'extraits entre les deux pays n'ont lieu qu'autant que les valeurs mobilières laissées par le *de cujus* atteignent respectivement 100 livres sterling et 2.520 francs en Angleterre et en France.

On pourrait penser, en égard à l'étendue des pouvoirs du fisc en Angleterre, que l'accord franco-britannique de 1907 ait apporté une importante contribution à la lutte contre la fraude. Dans cet ordre d'idées, M. Allix n'hésite pas à déclarer que « le Français qui dépose sa fortune dans une banque anglaise est à peu près sûr qu'à son décès l'Enregistrement français sera prévenu et même, étant donné la

législation anglaise, que sa succession paiera les droits à la fois en Angleterre et en France sans compter les amendes possibles » (1).

Il importe cependant de remarquer que l'accord franco-britannique ne permet le contrôle qu'au décès du détenteur d'avoirs exportés. Fait regrettable, aucune des deux administrations ne s'engage par la convention à communiquer à l'autre le résultat des recherches auxquelles, pour aider sa voisine, elle aurait pu procéder, du vivant du déposant, dans les banques et établissements de crédit. Ceci est évidemment une lacune grave dans le contrôle des avoirs exportés.

A un autre point de vue, la portée de la convention apparaît singulièrement restreinte. Celle-ci se borne en effet à assurer le recouvrement des droits de succession sur les valeurs mobilières. Non seulement les immeubles ne sont pas mentionnés sur les extraits, ce qui d'ailleurs n'est qu'à demi-mal, puisque aussi bien lesdits immeubles ne sont imposables que dans le pays de leur situation, mais les inventaires de meubles autres que les valeurs mobilières ne donnent pas lieu à communication.

L'accord présente néanmoins cet intérêt pour les agents de l'Enregistrement de leur faire connaître l'ouverture de successions dont ils auraient pu ignorer l'existence, le décès étant survenu, par hypothèse, en terre étrangère.

En outre et indépendamment de cette utilité pratique, la convention a eu, du point de vue psychologique, une influence certaine. La seule annonce d'un accord entre les deux puissances détenant la fortune mobilière la plus importante n'a pas manqué, à l'époque, de frapper les esprits.

Par le seul fait de son intervention, la convention a fait perdre à l'Angleterre sa réputation de terre d'asile aux yeux de bon nombre de capitalistes français. Effrayés par la perspective de difficultés avec le fisc au moment du règlement

(1) Allix. *Op. cit.*, p. 773.

de leur succession, ceux-ci ont renoncé à une exportation de capitaux qui ne leur apparaissait plus sans risque. Il est seulement dommage que ces mêmes capitalistes aient trouvé par ailleurs les facilités qui leur étaient enlevées de l'autre côté du détroit.

SECTION III. — *La convention franco-monégasque du
26 juin 1925.*

Alors que les accords étudiés précédemment ne réalisent l'assistance entre Etats que d'une manière fragmentaire et imparfaite, la convention franco-monégasque est venue résoudre d'une manière beaucoup plus satisfaisante le problème de l'évasion fiscale entre la France et la Principauté de Monaco.

Cette convention a été signée à Paris le 26 juin 1925 et promulguée par décret le 20 octobre suivant (1).

Les signataires de la convention se réfèrent au traité du 17 juillet 1918, lequel, intervenu entre les mêmes parties contractantes, avait, d'une part, proclamé la conformité du régime économique de la Principauté avec les intérêts économiques de la France et, d'autre part, prévu la nécessité d'une convention particulière en vue d'assurer la répression des fraudes fiscales.

« Considérant, précise l'exposé des motifs de la convention, que pour garantir le Trésor français contre les fraudes fiscales qui pourraient être commises à son préjudice dans la Principauté de Monaco par des personnes domiciliées ou résidant habituellement en France, il est d'un intérêt urgent que soient prises, d'un commun accord, les dispositions nécessaires pour faire obstacle aux fraudes et en permettre la répression. »

Suivent les dispositions de la convention qui tendent à

(1) *J. Off.*, 22 oct. 1925, p. 10103

assimiler, dans toute la mesure du possible, le régime fiscal de la Principauté à celui de la France.

Aux termes de l'article 1^{er}, « le Gouvernement de S. A. S. le Prince de Monaco s'engage à prendre toutes mesures utiles pour assurer, au cas de décès, et en ce qui concerne les personnes de nationalité autre que la nationalité monégasque non domiciliées dans la Principauté, le contrôle :

a) du contenu des coffres-forts loués et des plis cachetés ou cassettes fermées et déposées dans les établissements de crédit ;

b) des titres, sommes, ou valeurs existant au crédit des titulaires des comptes ouverts dans les mêmes établissements. »

En ce qui concerne le contrôle des revenus mobiliers, l'alinéa 5 du même article prévoit la disposition suivante :

« Le Gouvernement princier prendra les mesures nécessaires pour renseigner l'Administration française sur le nombre des coupons touchés dans la Principauté par des personnes de nationalité autre que la nationalité monégasque domiciliées en France, en provenance de titres de sociétés, compagnies, entreprises, corporations, villes, provinces et établissements publics ayant leur siège social dans un pays étranger autre que la France. »

Bien que la convention vise tout spécialement ici les fraudes relatives aux valeurs mobilières, il convient de noter que les renseignements relatifs aux coupons encaissés dans la Principauté doivent être demandés par l'Administration française et qu'en outre leur envoi n'est prévu ni pour les valeurs françaises, ni pour les valeurs monégasques. De ce fait, des possibilités de fraude ont subsisté auxquelles, comme nous le verrons, un avenant postérieur s'est efforcé de mettre fin.

L'art. 2 de la convention se propose de faciliter à l'Administration française le contrôle des déclarations souscrites, en matière d'impôts, par des personnes qui, tout en étant étrangères à la Principauté et domiciliées en France,

possèdent des immeubles sur le territoire monégasque ou y exploitent un commerce ou encore y exercent un emploi ou une fonction rétribuée.

A cette fin, le Gouvernement de la Principauté s'engage à renseigner notre Administration :

« 1^o D'après les comptes ouverts au Répertoire général sur les immeubles possédés dans la Principauté par les personnes en cause, tant en ce qui concerne la valeur vénale résultant du prix d'acquisition qu'en ce qui concerne le revenu locatif résultant des baux enregistrés, ainsi que sur les biens meubles, corporels ou incorporels, possédés par les mêmes personnes.

« 2^o Sur le montant du chiffres d'affaires déclaré par les personnes susvisées ou constaté par les services financiers de la Principauté.

« 3^o Dans la mesure des indications qui pourront être recueillies par les services compétents, sur les sommes touchées par les mêmes personnes à titre de traitements, salaires, appointements fixes ou proportionnels, remises, participations aux bénéfices, courtages, commissions, tantièmes, pensions, rentes viagères. »

Les renseignements dont il est fait état ci-dessus ne sont fournis à l'Administration française que sur demande expresse de cette dernière. Au contraire, les articles qui suivent prévoient l'envoi spontané de certains renseignements par l'Etat monégasque.

C'est ainsi que l'article 3 de la convention prescrit que le service monégasque de l'Enregistrement adressera trimestriellement à l'Enregistrement français :

« Les extraits d'enregistrement de tous actes ou déclarations de mutations de propriété ou d'usufruit, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, entre vifs ou par décès, relatifs à des immeubles ou des fonds de commerce transmis, acquis ou recueillis par des personnes de nationalité autre que la nationalité monégasque domiciliées en France ou présumées telles... »

Sont également transmis dans les mêmes conditions les copies des actes constitutifs de créances au profit des personnes susnommées lorsque lesdits actes comportent dans la Principauté une garantie hypothécaire ou un nantissement de fonds de commerce.

L'article 4 dispose que seront communiqués à l'Enregistrement français :

« Les extraits d'enregistrement d'actes ou déclarations indicatifs de décès lorsque le décès sera survenu dans la Principauté ou y aura été constaté, bien que survenu au dehors, dès lors que d'après l'acte ou la déclaration enregistrés, le défunt sera Français ou que, appartenant à une nationalité autre que la nationalité monégasque il aura son domicile ou sa résidence en France ou qu'il sera reconnu ou réputé y posséder des biens meubles ou immeubles. »

Enfin aux termes de l'article 5 le Ministre d'Etat de la Principauté et le Directeur de l'Enregistrement des Alpes-Maritimes sont respectivement désignés pour procéder à l'échange des renseignements et communications prévus entre les deux pays.

Des trois conventions que nous venons d'étudier, la convention franco-monégasque est de beaucoup la plus complète et la plus compréhensive. Elle a eu le double mérite d'innover et de réussir. Nulle autre avant elle n'avait traité d'une manière aussi approfondie le problème de l'évasion fiscale entre pays voisins.

Par les possibilités de contrôle qu'elle donne à l'Enregistrement français, par les communications multiples qu'elle prévoit, enfin par l'effort d'unification législative qu'elle révèle, la convention a mis pratiquement fin à l'évasion fiscale, par transfert de capitaux entre les deux pays. La fraude ne subsiste plus que dans la mesure où elle peut se produire à l'intérieur même de chacun des pays du fait des lacunes de la législation interne.

C'est un résultat appréciable. Certes, la Principauté de Monaco n'est qu'un tout petit Etat. Elle n'en représentait

pas moins pour les fraudeurs un refuge accessible et sûr.

La conclusion de l'accord est d'autant plus remarquable que l'évasion qu'il a pour but de combattre sévissait à sens unique. Les capitaux français étaient en effet beaucoup plus tentés d'aller chercher à Monaco l'immunité fiscale que ne l'étaient les capitaux monégasques de venir chez nous pour le même objet.

Les avantages de la convention ne sont donc pas réciproques. En y souscrivant la Principauté de Monaco avait tout à perdre et rien à gagner. Dans ces conditions, l'heureux aboutissement de l'accord ne peut s'expliquer que par les sentiments de profonde amitié du Prince de Monaco pour la France. L'intervention de sentiments de cet ordre en droit international est chose trop rare pour qu'on ne doive la saluer au passage.

En dehors de ce facteur sentimental dont le rôle a été prédominant, d'autres éléments ont joué en faveur de notre pays. Bien que le principe de la souveraineté de la Principauté n'ait jamais été contesté, il est évident qu'enclavée dans le territoire français, celle-ci se trouve, ne serait-ce que du point de vue économique, dans un état de dépendance de fait vis-à-vis de notre pays. Depuis longtemps déjà, tant dans le domaine administratif que dans le domaine douanier, des relations étroites unissent la Principauté et la France. De tels précédents n'ont pu qu'influer heureusement sur la conclusion de l'accord du 26 juin 1925.

CHAPITRE II

L'ŒUVRE DE LA S. D. N. EN MATIÈRE FISCALE

Au sortir de la Grande Guerre, la plupart des Etats d'Europe épuisés par quatre années de lutte, ont tenté de remédier à leurs difficultés budgétaires en demandant davantage à l'impôt. Cette augmentation de la fiscalité s'est traduite par une recrudescence de la fraude, particulièrement de la fraude externe qui se greffe sur les mouvements de capitaux à travers les frontières. Un problème fiscal d'ordre international s'est ainsi posé. Pour le résoudre, les gouvernements se sont tout naturellement tournés vers l'organisme de Genève dont la création récente autorisait tous les espoirs. Effectivement, la S. D. N. prescrivit une étude sur la collaboration internationale en matière fiscale. Deux organismes dont nous allons examiner les travaux se sont successivement consacrés à cette tâche : le Comité des Experts jusqu'en 1927, puis le Comité fiscal jusqu'à l'ouverture des hostilités présentes.

SECTION I. — *Le Comité des Experts.*

Dès l'année 1920, le Comité financier de la S. D. N. confia à plusieurs économistes le soin d'étudier la question des doubles impositions et de l'évasion fiscale. Deux ans plus tard, les conférences internationales de Bruxelles et de Gênes vinrent également attirer l'attention du Conseil sur la même question. Déférant à cette invite, le Comité financier de la S. D. N. suggéra au Conseil de réunir les représentants

qualifiés de certains gouvernements en vue de dégager les possibilités d'entente pour une action commune.

Les gouvernements pressentis donnèrent leur accord et désignèrent chacun un haut fonctionnaire, généralement le Directeur de l'Administration des contributions directes, pour les représenter au sein du Comité technique. C'est ainsi qu'entrèrent au Comité, les directeurs des administrations fiscales de Belgique, de France, de Grande-Bretagne, d'Italie, des Pays-Bas, de Suisse et de Tchécoslovaquie. Les experts se sont réunis à Genève en cinq courtes sessions au cours des années 1923, 1924 et 1925. Un rapport sur la marche des travaux était fourni à la fin de chaque session au Comité financier de la S. D. N. Enfin, le 7 février 1925, les experts déposèrent un rapport très étudié dans lequel ils donnent les grandes lignes du programme fiscal sur lequel il se sont mis d'accord (1).

Ce document, doublement important par la qualité de ses auteurs et l'exceptionnelle documentation qui lui sert de base, mérite qu'on s'y arrête quelque peu.

Dans une première partie introductive, les experts font ressortir que leur mission consiste avant tout à apporter plus de justice dans la répartition internationale de l'impôt. « Faire qu'un contribuable ne puisse être doublement taxé par deux Etats à raison de la possession d'un même capital ou de la perception d'un même revenu, faire qu'à la faveur de législations fiscales différentes, un contribuable ne puisse éluder ses obligations », tel est le problème que se sont posé les experts.

Ainsi se trouve soulignée, dès les premières pages du rapport, la connexité des questions de double imposition et d'évasion fiscale. Il n'est pas douteux qu'il existe entre ces deux questions une étroite parenté. L'évasion fiscale est dans bien des cas, sinon justifiée, du moins provoquée par la double imposition. Menacé d'être frappé deux fois pour

(1) Publications de la S. D. N.-F. 212.

le même revenu, le contribuable recourt à la fraude, ce qui non seulement lui évite toute surcharge, mais le place dans une situation privilégiée par rapport à ses concitoyens. D'autre part, du point de vue de l'État, la suppression des doubles impositions implique un sacrifice budgétaire qui ne peut être compensé que par les plus-values résultant de la suppression de l'évasion fiscale. On comprend dès lors le souci qu'ont eu les experts, tout au long de leurs travaux, de mener de front l'étude des questions de double imposition et d'évasion fiscale.

La nécessité étant proclamée d'une répartition plus équitable de l'impôt et le problème placé dans son véritable cadre, les experts précisent qu'aucune amélioration ne peut être apportée à l'état de choses existant sans modifications dans les législations internes des pays ou sans conventions internationales. Ils insistent d'ailleurs sur le fait qu'étant experts techniques, les recommandations qu'ils sont amenés à faire ne sauraient engager l'opinion de leurs gouvernements respectifs dont ils réservent expressément la liberté de décision.

Nous passerons sur la deuxième partie du rapport, consacrée tout entière au problème de la double imposition. Son étude, si intéressante qu'elle soit, dépasserait le cadre de cet ouvrage. Par contre, la troisième partie du rapport qui traite de l'évasion fiscale et de l'assistance mutuelle retiendra notre attention.

Le rapport oppose tout d'abord, — ce que nous avons fait précédemment — l'exportation des capitaux et l'évasion fiscale. Il précise que l'objet des travaux du Comité est uniquement « *l'évasion fiscale*, c'est-à-dire celle qui, notamment à la faveur de l'exode des capitaux, permet aux intéressés d'échapper aux impôts légitimement dus ; tantôt il s'agit de contribuables qui, narguant délibérément la loi, entrent dans la voie de la dissimulation, tantôt il s'agit simplement de personnes qui, par insouciance, oubli ou négligence, n'accomplissent pas leurs obligations fiscales ou qui, en

raison des doutes que laisse parfois planer l'obscurité des lois, les interprètent en leur faveur ».

L'importance de l'évasion fiscale et ses manifestations peuvent varier d'un pays à l'autre. Mais, affirme le rapport, « quelle que soit l'acuité du mal, aucun pays ne peut se flatter d'échapper entièrement à cette plaie que constitue l'évasion fiscale ».

Après ces considérations générales, le rapport entre dans le vif du sujet et traite successivement de l'évasion dans l'assiette des impôts et de l'évasion dans leur recouvrement. Un mot d'explication est ici nécessaire. Par l'évasion dans l'assiette, le contribuable dissimule ses biens à l'étranger pour que l'Etat dont il relève ne puisse l'imposer à raison de ses biens ; au contraire, par l'évasion dans le *recouvrement*, le contribuable désireux d'éluder le paiement d'impôts régulièrement appliqués et exigibles, expatrie sa fortune pour se soustraire aux poursuites du fisc. En d'autres termes, il spéculé sur l'impossibilité pour le fisc de son pays d'obtenir à l'étranger l'exequatur d'un jugement portant reconnaissance d'une dette d'origine fiscale.

En ce qui concerne l'évasion dans l'assiette, le rapport souligne que le règlement de cette question se rattache étroitement à celui des doubles impositions. En effet, sous peine de conduire à des dégrèvements abusifs, la suppression des doubles impositions postule entre les administrations fiscales des pays intéressés une collaboration étroite, point de départ de toute lutte efficace contre la fraude.

Pour illustrer cette idée, les experts se référant à une fraude classique en matière de revenus mobiliers prennent un exemple concret entre deux pays imaginaires, la Moranie et l'Imérie.

Un contribuable domicilié en Moranie et possédant des valeurs mobilières imériennes produira en Imérie aux fins d'exemption de l'impôt cédulaire imérien, un affidavit attestant sa qualité d'étranger. Si le fisc imérien qui reçoit l'affi-

davit ne le renvoie pas en Moranie, annoté du montant des coupons exonérés d'impôt, le fisc moranien ignorera les revenus touchés en Imérie par son ressortissant et ce dernier échappera totalement à l'impôt.

A l'inverse, si le contribuable n'a pas réclamé d'affidavit et a payé l'impôt cédulaire imérien dans le but d'échapper au fisc moranien, il éludera par cet artifice le paiement dans son pays de l'impôt général. Et le rapport d'ajouter que si le titre imérien est émis « exempt d'impôt » l'affidavit ne sera même plus nécessaire. L'évasion fiscale sera consommée par le seul fait de l'encaissement des coupons en territoire étranger et à l'insu du fisc national.

Ayant ainsi dégagé deux cas nettement caractérisés d'évasion fiscale, les experts en arrivent à envisager l'échange de renseignements entre les administrations intéressées.

Pour reprendre l'exemple précédent, le rapport préconise l'envoi par l'Imérie des renseignements afférents aux biens qu'un Moranien possède sur son territoire. Les renseignements pourraient porter sur la valeur en capital et en revenu des immeubles, créances hypothécaires, entreprises, biens mobiliers, et enfin sur le revenu du travail. Des questions délicates se posent en ce qui concerne les valeurs mobilières. Le rapport prévoit leur règlement de la façon suivante :

« En ce qui concerne ces revenus, l'évasion serait, en effet, théoriquement supprimée, si l'Etat dans lequel est payable un revenu, où est crédité l'intérêt d'un dépôt, notifie à l'Etat du domicile du possesseur, non seulement l'affidavit, s'il y a eu exemption de l'impôt, mais encore en toute hypothèse, le total des coupons et les intérêts payés, en employant des procédés analogues à ceux que prévoit déjà la législation de quelques pays.

« Il serait nécessaire aussi que, après un décès, l'Etat du domicile du *de cujus* reçût communication de pièces telles qu'inventaires, procès-verbaux d'envoi en possession, etc... qui constatent l'existence des capitaux ; c'est la généralisation de l'extension du système d'échange de renseigne-

ments qui fonctionne entre la France et la Grande-Bretagne suivant le traité précité du 15 novembre 1907. »

Ayant ainsi dessiné les grandes lignes de l'œuvre à réaliser, le rapport ne se dissimule pas les objections que rencontreront ses propositions.

Il fait notamment allusion aux préventions auxquelles se heurte encore, dans de nombreux pays, l'exercice du droit de communication. La Conférence de Gênes, elle-même, tout en réclamant instamment de la S. D. N. l'étude de mesures en vue d'aboutir à une coopération internationale en matière fiscale, avait pris soin d'ajouter : « Toute proposition tendant à entraver le secret des relations entre les banquiers et leurs clients, doit être condamnée. » Aussi bien, les experts se bornent-ils, conformément à cette prescription, à préconiser un échange de renseignements entre des fonctionnaires eux-mêmes astreints à la règle du secret professionnel.

Par ailleurs, la crainte s'est fait jour au sein du Comité que le contrôle de l'impôt se fasse plus difficilement accepter s'il doit dans un pays intervenir au profit d'Etats étrangers pour lesquels ne joueraient pas des considérations d'ordre national. Dans ce domaine aussi, des résistances sont à craindre. Les experts semblent en avoir tenu compte en inscrivant dans le texte de leur résolution concernant l'évasion fiscale : « L'exécution de ces recommandations ne sera possible dans un pays déterminé que si le Gouvernement de ce pays estime que les mesures préconisées sont compatibles, non seulement avec le sentiment de l'opinion publique, mais encore avec les nécessités de son système de perception des impôts. »

Mais l'objection la plus grave n'est pas là. Elle réside dans le danger que constituerait l'adoption par quelques Etats seulement des méthodes de renseignements préconisées par les experts. A cet égard, il n'est que trop certain que s'il reste à portée des contribuables des pays réfractaires aux mesures d'assistance, tous les fraudeurs s'y pré-

cipiteront pour y chercher refuge. Bien loin de sous-estimer ce danger, les experts le mettent en évidence et notent à ce propos que « la question de l'évasion fiscale ne peut recevoir de solution satisfaisante que si les arrangements internationaux englobent la plupart des Etats et sont conclus simultanément. S'il en était autrement un grave préjudice pourrait être subi par la minorité des Etats qui auraient seuls signés des conventions ».

Ainsi s'achève l'examen de la question sous son premier aspect à savoir l'évasion dans l'assiette. Le rapport aborde ensuite le problème sous son autre face : l'évasion dans le recouvrement.

La question, pour paraître plus simple que la précédente, n'en est pas moins délicate. Le but à atteindre est d'obtenir la coopération des autorités administratives et judiciaires des différents pays, en vue d'assurer en tous lieux le recouvrement des créances fiscales. Mais il faut tenir compte du principe de la souveraineté des Etats et des préventions de ceux-ci contre tout ce qui paraît porter atteinte à leur indépendance. Les recommandations des experts s'inspirent visiblement du souci de ménager les susceptibilités.

Aussi prévoient-ils qu'au cours des procédures de recouvrement, « l'Etat requis ne pourra être tenu d'appliquer un moyen d'exécution qui n'est pas prévu par la législation de l'Etat requérant ». De même, les impôts à recouvrer ne seront pas considérés par l'Etat requis comme des créances privilégiées. Enfin, si la créance fiscale n'est pas définitive et est encore susceptible de recours, seules des mesures conservatoires pourront être prises sur le territoire de l'Etat requis.

Pour conclure, les experts prévoient la création d'un organisme international dont le rôle serait d'aplanir les difficultés susceptibles d'apparaître dans l'application ou l'interprétation des traités fiscaux. Selon le vœu des experts « cet organisme exercerait la conciliation, l'arbitrage volontaire et consultatif entre les Etats sur les points soulevés

par l'interprétation des conventions qui auront été conclues entre eux ; il n'aurait aucun pouvoir judiciaire proprement dit et ne constituerait pas un tribunal d'appel sur des cas particuliers. On pourrait en outre concevoir que cette même institution donnât, sur leur demande, des conseils aux États et les aidât à conclure des conventions ou à conférer à celles-ci un caractère plus général ».

Telles sont les intéressantes suggestions présentées par les experts dans leur rapport du 7 février 1925. Ce document est suivi de deux résolutions ayant respectivement trait à la double imposition et à l'évasion fiscale (V. Annexe III, p. 207).

Aux recommandations des experts vinrent s'adjoindre celles du Comité financier. Les unes et les autres furent approuvées par le Conseil de la S. D. N. Celui-ci décida même que l'État d'avancement des travaux justifiait la réunion d'une autre Conférence au recrutement plus large et au mandat plus étendu.

Treize experts se réunirent ainsi en mai 1926 et avril 1927 pour mettre en pratique les résolutions du rapport de février 1925. Leurs travaux aboutirent à la rédaction de deux projets de convention : l'un, concernant la double imposition, l'autre concernant l'évasion fiscale. Nous allons décrire les principales dispositions de ce dernier projet.

Le texte issu des travaux de la Conférence comprend 8 art. dont 4 principaux :

D'après l'art. 1^{er}, l'assistance administrative sera strictement réciproque ; elle s'exercera sous deux formes, soit d'office d'une manière générale, soit sur demande et pour des cas concrets.

L'art. 2 précise le champ d'application de l'échange des renseignements. Cet échange pourra être restreint ou étendu à la volonté des contractants. Il pourra porter sur tout ce qui est susceptible de contrôle de la part de l'Administration *à l'exception toutefois des valeurs mobilières*. La restric-

tion est d'importance si l'on songe que la plupart des fraudes en matière d'avoirs à l'étranger sévissent en ce domaine. Les experts justifient cependant leur point de vue en faisant valoir qu'en cette matière, l'insuffisance et la disparité des contrôles internes annihilent par avance l'institution d'un contrôle international.

Si limitées qu'elles soient, les communications de renseignements ne doivent pas porter atteinte à la souveraineté nationale des Etats.

Les art. 3 et 4 sont des applications de ce principe. D'après l'art. 3, un Etat contractant pourra refuser de satisfaire à toute demande de renseignements qui sortirait du cadre de sa législation et de ses pratiques. De son côté, l'art. 4 renferme la clause dite « du cadenas ». Elle donne à l'Etat contractant la possibilité de se retrancher derrière un « non possumus » pour des raisons d'ordre public et d'intérêt général.

Le projet ainsi rédigé fut présenté au Conseil de la S. D. N. et communiqué par ses soins le 8 juillet 1927 à tous les Etats, membres ou non, de la Société des Nations, soit 68 destinataires au total avec prière de faire connaître leur avis, avant le 31 décembre de la même année.

A la date du 30 août 1928, le Secrétariat de la S. D. N. avait reçu 27 réponses (1). Encore faut-il préciser que parmi celles-ci, sept consistaient en de simples accusés de réception. Les autres ont généralement approuvé le principe des conventions bilatérales, mais ont fait des réserves quant à son application. Certains pays sont allés plus loin en exprimant très nettement leur refus d'adhérer à tout pacte d'assistance mutuelle. La Suisse, en particulier, a excipé de sa qualité d'Etat fédératif pour se dérober à tout accord. De son côté, le Venezuela a déclaré que n'appliquant pas le système de l'impôt sur le revenu, « il n'avait aucun intérêt à conclure des conventions qui pourraient empêcher le placement des capitaux étrangers sur son territoire ».

(1) Résumé des observations reçues. Publications de la S. D. N., n° Officiel C. 495. M. 147. 1928. II. [D. I. 125].

D'une manière générale, il résulte de l'ensemble des réponses que l'accueil fait au projet des Experts n'a pas été très enthousiaste. Les Etats, lorsqu'ils ont daigné répondre, se sont bornés pour la plupart à un simple accusé de réception, ou un accord de principe précédant une critique plus ou moins accentuée du projet. De toute façon, il s'en fallait de beaucoup que fût réalisée la condition préjudicielle à tout accord, à savoir l'adhésion d'un grand nombre d'Etats aux méthodes de renseignements prévues par les Experts.

Devant le peu d'empressement des Etats à entrer dans la voie de l'assistance mutuelle, le projet de la S. D. N. sur l'évasion fiscale était condamné à rester lettre morte. De fait, au cours des années qui suivirent, il tomba dans l'oubli

SECTION II. — *Le Comité Fiscal.*

Le projet faillit cependant revivre en 1936 sous l'impulsion de la délégation française à la Société des Nations. L'on se souvient que le Gouvernement français, issu des élections de mai 1936, avait dans son programme la lutte contre la fraude. Pressé de compléter par des accords internationaux les mesures législatives qu'il venait de prendre dans l'ordre interne, le gouvernement de M. Léon Blum obtint de ses représentants à Genève que fût discutée et votée en août 1936, une résolution de l'Assemblée préconisant l'étude « de solutions pratiques susceptibles de réprimer autant que possible la fraude fiscale ».

Aussitôt saisi de la question, le Comité fiscal de la S. D. N. qui, depuis 1928, avait succédé au Comité des Experts, déposa dès le 21 octobre 1936, un rapport (1) où sont commentés les premiers résultats de ses travaux.

Le rapport résume tout d'abord les précédents efforts du

(1) Rapport au Conseil du 21 octobre 1936, n° officiel C. 450. M. 266. 1936. II. A. [F/ Fiscal, 91].

Comité en vue de résoudre le problème de l'évasion fiscale. Il souligne à ce propos l'inéluctable nécessité d'une étroite coopération des administrations fiscales si l'on veut aboutir dans cette lutte contre la fraude.

Le Comité se propose ensuite, pour répondre au vœu de l'Assemblée, de mettre fin à l'une des fraudes les plus couramment pratiquées en matière de capitaux mobiliers : Un contribuable désireux d'échapper à une partie des charges qui viendraient le frapper s'il encaissait dans le pays de son domicile, les revenus de ses valeurs mobilières, s'adresse à l'étranger, là où il sait que l'impôt est moins élevé et le contrôle inexistant ou moins sévère. Nous avons vu, qu'en agissant de la sorte, le fraudeur peut éluder tout ou partie de l'impôt cédulaire et de l'impôt général correspondant.

Pour remédier à cet aspect particulier de la fraude, le Comité fiscal préconise l'assistance administrative réciproque et spécialement l'échange de renseignements entre les administrations intéressées. Il est d'avis que des accord basés sur le texte de la résolution qu'il présente seraient susceptibles — s'ils étaient généralisés — de conduire au résultat cherché. Voici le texte de cette résolution :

« Dans chacun des Etats contractants, des réglementations internes interviendront pour astreindre les personnes ou sociétés faisant profession de payer les revenus de capitaux mobiliers à notifier tout paiement fait à une personne non domiciliée dans l'Etat où ce paiement est opéré. La notification sera faite à cet Etat qui la transmettra à l'Etat où le bénéficiaire du revenu est domicilié.

« Sont considérés comme revenus de capitaux mobiliers au sens des présentes dispositions, les intérêts ou dividendes, et plus généralement tous produits de titres de rentes, obligations, parts d'intérêts et créances. Cette disposition s'applique quel que soit le mode de paiement, qu'il ait lieu en espèces, par virement, par chèque ou par inscription à un compte de banque.

« Est considéré comme non domicilié dans un Etat pour

l'application des présentes dispositions toute personne dont le foyer permanent d'habitation est situé dans un autre Etat. »

Le Rapport énumère ensuite les avantages de la proposition au cas où elle serait acceptée par les principaux Etats.

Si imparfaites que soient les communications de renseignements, il n'est pas douteux que leur existence même suffirait à rendre le contribuable plus prudent et, partant, plus sincère. Cette régression de la fraude améliorerait la situation budgétaire des Etats. Ceux-ci auraient alors la possibilité de desserrer l'étreinte fiscale et du même coup serait diminué l'attrait des autres procédés de fraude.

En regard de ces avantages, la proposition comporte des inconvénients que le rapport ne cherche pas à dissimuler.

C'est, tout d'abord, la difficulté pour l'Etat d'empêcher certains intermédiaires occultes de prêter leurs noms ou leurs services à des étrangers et de faire ainsi échec à la réglementation établie pour les personnes physiques et morales faisant ouvertement profession de payer les revenus de capitaux mobiliers. On peut répondre à cela que le recours à de tels intermédiaires n'est pas sans aléas. L'obligation de confier des fonds ou des valeurs à des individus n'offrant aucune espèce de garantie crée un risque susceptible d'arrêter nombre de capitalistes.

Beaucoup plus grave est l'inconvénient qui résulterait de l'adoption par quelques Etats seulement des méthodes préconisées par le Comité fiscal. Le danger avait déjà été signalé par les Experts dans leur rapport de 1925. Il suffit que certains pays se refusent à entrer dans le système de contrôle pour que les mesures projetées soient vouées à l'insuccès. Dans ce cas, en effet, les fraudeurs ne manqueront pas de profiter des possibilités qui leur sont offertes pour transporter leurs capitaux à l'abri des investigations du fisc. Des mouvements factices de capitaux s'établiront ainsi en dehors du jeu des lois économiques et au préjudice des Etats favorables au contrôle.

Conscient de ce danger, le Comité fiscal, dans ses conclusions, invite le Conseil à estimer les chances qui s'offrent d'aboutir « à un accord sinon généralisé du moins s'étendant à un nombre important d'Etats ». Et les Experts de préciser leur point de vue : « Car, limité à un petit nombre d'Etats, l'accord peut se révéler plus dangereux qu'efficace et, quel que soit le système préconisé, le même péril est à craindre. »

Conformément à la suggestion qui lui était faite, le Conseil de la S. D. N. fit adresser le rapport du Comité fiscal à 61 Etats membres et non membres de la S. D. N. Huit mois après cette communication, 29 Etats seulement avaient répondu. L'examen des réponses révèle que les Etats, sans formuler d'objections d'ordre technique au système préconisé, ne se montrent cependant pas disposés à conclure un accord sur les bases indiquées par le Comité fiscal. La Belgique notamment a fait connaître son refus de façon très nette. La Suisse et les Pays-Bas se montrent également hostiles au projet.

Les motifs invoqués sont en apparence d'ordre divers, mais soulignent en général la difficulté qu'il y aurait à modifier les législations internes pour les seuls besoins d'administrations étrangères. Par ailleurs, les Etats répugnent visiblement à exiger de leurs ressortissants des renseignements qui ne sont pas requis par l'intérêt national.

Devant cette attitude, le Comité fiscal a très loyalement exprimé ses craintes (1) de ne pouvoir, quant à présent, « obtenir des Etats qu'ils modifient leurs points de vue et des Administrations qu'elles changent leurs méthodes de manière à les rendre compatibles avec un contrôle international ».

Moins réaliste, l'Assemblée de Genève, dans sa session d'octobre 1937, n'en a pas moins demandé au Comité fis-

(1) Rapport au Conseil sur les travaux de la septième session, n° officiel C. 490. M. 331. 1937. II. A. [F/ Fiscal 100].

cal « d'entreprendre l'étude des méthodes à suivre en vue d'aboutir le plus tôt possible à la mise en vigueur, au moins de la part de certains Etats, d'une convention pour la suppression de l'évasion fiscale sur les bases préparées par le Comité fiscal et soumises par le Conseil aux différents Etats ».

La résolution de l'Assemblée surprend quelque peu. Le problème de l'évasion fiscale avait été posé par les Experts en termes suffisamment nets pour qu'il fût évident qu'il ne pouvait s'accommoder ni d'accords partiels, ni de demi-mesures. La preuve était faite que sous peine de n'être qu'un simple épouvantail, l'assistance mutuelle entre Etats devait être *généralisée*. Mais il semble que, dès cette époque, il fut pour l'Assemblée moins important d'aboutir que de masquer l'échec des précédents efforts.

Déférant au désir de l'Assemblée, mais sans illusion sur le succès de l'entreprise, le Comité s'engagea dans la voie nouvelle que lui traçait l'Assemblée. Il était acquis que les Etats n'étaient pas disposés à modifier leurs législations fiscales pour les rendre compatibles avec un véritable contrôle. Aussi le Comité fiscal, tout en répétant que la formule d'assistance qu'il avait antérieurement proposée lui paraissait être la seule susceptible d'assainir la situation, recommanda-t-il, à titre de solution d'attente, l'institution entre les Administrations fiscales d'échanges de renseignements sur la base des contrôles internes existants.

Mais l'application d'un tel système supposait la connaissance préalable des différents moyens de contrôle dont disposaient les Etats. Pour obtenir les éléments d'information nécessaires, le Comité fiscal rédigea un projet de questionnaire où il était demandé à chacun des Etats d'indiquer :

1^o Les procédés mis en œuvre pour combattre l'évasion fiscale d'ordre interne ;

2^o Les avantages éventuellement concédés en matière d'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers aux étrangers non résidents et aux sociétés à capitaux étrangers ;

3° Les accords et conventions conclus avec d'autres Etats en matière d'évasion fiscale.

Les réponses à ce questionnaire ont été reçues de 33 gouvernements et le Comité fiscal les a examinées au cours de sa huitième Session. Il ressort du rapport rédigé à cette occasion (1) que les méthodes de contrôle suivies dans les divers pays sont des plus disparates et résultent d'une lente adaptation aux circonstances.

En présence de cette situation, les experts ne cachent pas que, seules, des modifications profondes aux législations actuelles seraient de nature à remédier à l'évasion fiscale. Puis, à défaut d'autres possibilités, ils recommandent au Conseil de communiquer aux différents Etats les réponses au questionnaire et ce, afin de donner à chacun d'eux la possibilité de négocier, en connaissance de cause, des traités bilatéraux d'assistance qui ne nécessiteraient pas une refonte des législations internes.

Tel était en notre matière l'état des travaux de la S. D. N. à la veille des hostilités présentes. Que doit-on en conclure ?

Comme pour la plupart des problèmes économiques et financiers que l'on a essayé de faire résoudre par la Société des Nations, de louables efforts n'ont abouti qu'à des recommandations stériles.

Certes, son patronage était le meilleur que l'on pût trouver. Mais faute de pouvoir vaincre les égoïsmes nationaux, faute surtout d'une éducation fiscale au même stade dans tous les pays, les efforts de la S. D. N. ont pratiquement échoué dans le domaine de l'assistance mutuelle.

Trop faible pour ce qu'il avait de grand, l'organisme de Genève ne survivra probablement pas à la tourmente actuelle.

Une chose cependant demeure : au cours de leurs travaux

(1) Rapport sur les travaux de la huitième session, n° officiel C. 384. M. 229. 1938. II. A. [F/ Fiscal F. 104].

qui se sont échelonnés sur plus de 15 ans, les Experts ont dégagé les principes permettant d'apporter plus de justice dans la répartition internationale de l'impôt.

Alors qu'en 1923, date à laquelle s'était réuni le premier Comité d'Experts fiscaux, il n'existait qu'un très petit nombre de conventions en matière de double imposition, plus de cent quarante étaient en vigueur à la veille de la guerre.

Ayant évité aux contribuables l'injustice de taxations multiples, les Etats pourront leur demander à l'avenir plus de conscience dans le paiement de l'impôt. Ici encore, les travaux des Experts forment une base très solide à toute recherche ultérieure contre la fraude.

CHAPITRE III

L'ÉTAT DE LA QUESTION POUR NOTRE PAYS

En attendant qu'aboutissent les efforts entrepris pour réaliser une assistance collective entre Etats, la France a recouru au système préconisé par les Experts de Genève : celui des traités bilatéraux.

C'est ainsi que, depuis 1925, notre pays a négocié des conventions de caractère fiscal avec l'Italie, la Belgique, l'Allemagne, les Etats-Unis, la Suisse et la Suède. A vrai dire, la plupart de ces traités règlent surtout, avec plus ou moins d'ampleur, la question des doubles impositions. Certains cependant, tels que la Convention franco-suédoise du 24 déc. 1936 prévoient en outre, entre les pays signataires, une large assistance administrative réciproque. De plus en plus s'affirme la tendance d'inclure dans les conventions de doubles impositions des mesures destinées à enrayer l'évasion fiscale. A la lumière des résultats obtenus dans ce domaine, nous verrons ce que notre pays peut espérer de l'assistance mutuelle entre Etats dans sa lutte contre la fraude.

SECTION I. — *Les traités postérieurs à 1925.*

C'est avec l'Italie que, suivant les recommandations des Experts de Genève, notre pays a signé, après 1925, le premier accord fiscal. La convention franco-italienne a été signée le 18 juin 1930 et ratifiée le 15 décembre 1933 par le Parlement français sous le titre « d'Assistance administrative concernant l'évasion fiscale ».

Les pays contractants s'y engagent à échanger les renseignements d'ordre fiscal que l'Administration d'un des Etats détiendrait et qui seraient utiles à l'Administration de l'autre Etat. Malgré la solennité de cette déclaration d'entraide mutuelle entre les Administrations des pays intéressés, il ne semble pas qu'en pratique la convention ait donné des résultats très substantiels.

Le même reproche peut être adressé, tout au moins en ce qui concerne l'assistance réciproque, à la convention intervenue le 16 mai 1931 entre la France et la Belgique et ratifiée par décret du 10 août 1933.

Ainsi qu'il résulte de son préambule, la Convention franco-belge a pour but essentiel d'éviter les doubles impositions provenant du conflit des législations en présence. La portée de l'accord est loin d'être général, puisqu'il ne vise que certains droits d'enregistrement et les impôts cédulaires sur le revenu.

Pour remédier à l'évasion fiscale, la convention prévoit bien le principe d'une assistance mutuelle entre les deux Etats. Toutefois, l'application en est limitée au recouvrement des différents impôts directs. Il eût été certes plus utile de réaliser l'assistance dans les mesures de contrôle, mais la divergence des conceptions était ici telle qu'elle mettait obstacle à tout accord.

Deux autres conventions ont été signées par la France en vue de régler le problème des doubles impositions avec les pays limitrophes.

Ce sont, d'une part, la convention franco-allemande du 9 novembre 1934 dont l'approbation tardive par la loi du 22 janvier 1939 (1) n'a pas permis jusqu'ici le plein épanouissement et, d'autre part, la Convention franco-suisse du 13 oct. 1937 ratifiée par décret du 16 mars 1939 (2) en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts directs.

(1) *J. Off.*, 23-24 janvier 1939, p. 1194.

(2) *J. Off.*, 23 mars 1939 p. 3791.

Ces deux conventions ne prévoient malheureusement aucune mesure d'assistance administrative réciproque. Il n'en est pas de même de deux autres accords, plus récents, respectivement conclus avec les Etats-Unis d'Amérique et la Principauté de Monaco:

Vis-à-vis des Etats-Unis, une première convention était intervenue le 27 avril 1932 pour régler, au moins partiellement, le problème des doubles impositions entre les deux pays. Cette convention a été remplacée par un accord plus large signé le 15 juillet 1939 et ratifié par décret-loi du 10 août de la même année.

L'accord s'applique aux impôts qui frappent toutes les catégories de revenus et tend à ce que ceux-ci ne soient frappés qu'une seule fois, soit dans l'Etat où se trouvent situés les biens qui les ont produits, soit dans le pays où sont domiciliés les bénéficiaires.

Les dispositions arrêtées posent également pour l'assiette et le recouvrement des impôts qu'elles visent certaines règles d'assistance administrative réciproque.

Avec la Principauté de Monaco, la France, nous l'avons vu, avait signé le 26 juin 1925 une très intéressante convention en vue de réprimer la fraude fiscale. Deux avenants sont venus depuis compléter et renforcer les dispositions premières.

L'avenant du 9 juillet 1932, promulgué par décret du 13 août 1935 (1) modifie sur un point de détail l'art. 1^{er} de la convention de 1925. Au termes de cet article, l'Administration monégasque s'engage à fournir divers renseignements concernant les biens possédés ou les revenus touchés sur le territoire de la Principauté par des personnes de nationalité autre que la nationalité monégasque, *domiciliées* ou résidant en France ou présumées telles.

Il suit de là que les mesures envisagées ne s'appliquent pas aux personnes, monégasques ou étrangères, qui sont

(1) *J. Off.*, 16 et 17 août 1935, p. 9131.

domiciliées sur le territoire monégasque. A cet égard, l'article 1^{er} de la Convention précise que seuls pourront être considérés comme domiciliés dans la Principauté, les étrangers qui, à la date de leur décès, y auront résidé en fait depuis une année au moins.

L'avenant du 9 juillet 1932 porte ce délai à deux ans.

D'une toute autre portée sont les dispositions du second avenant conclu le 10 juin 1939 et promulgué par décret du 21 août 1939 (1).

L'article 1^{er} (5^e alinéa) de la Convention de 1925 prévoyait que l'Administration monégasque renseignerait l'Administration française au sujet des coupons encaissés dans la Principauté, par des personnes de nationalité autre que la nationalité monégasque domiciliées en France.

Toutefois ces renseignements n'étaient envoyés que sur demande de l'Administration française. En outre, ils ne portaient que sur le nombre des coupons et n'étaient adressés ni pour les valeurs françaises, ni pour les valeurs monégasques.

L'article premier de l'avenant du 10 juin 1939 complète la mesure.

Désormais, en vertu du 5^e alinéa nouveau de l'article 1^{er} de la Convention, les renseignements envoyés par l'Administration monégasque comportent l'indication du montant des produits encaissés et sont fournis pour toutes les valeurs mobilières quelle que soit la nationalité de la Société ou de la Collectivité émettrice. Ils sont adressés, non plus sur demande, mais chaque mois, *spontanément*, sous forme de relevés portant, entre autres renseignements, le nom et l'adresse de la personne qui perçoit les revenus et la désignation de l'établissement payeur. La communication des renseignements est également faite lorsque, au lieu d'être encaissés aux guichets de l'établissement payeur, les revenus de valeurs mobilières sont portés au crédit d'un compte.

(1) *J. Off.*, 22 août 1939, p. 10521.

Pour assurer l'efficacité de ces mesures, une ordonnance souveraine du 27 septembre 1939 et un arrêté du Ministre d'Etat du 19 octobre 1939 ont assujetti les établissements payeurs de la Principauté à un certain nombre d'obligations nouvelles.

Ainsi se trouve de nouveau affirmée l'étroite collaboration des Administrations française et monégasque dans la lutte contre la fraude.

Non seulement la Principauté communique à la France les renseignements qu'elle est à même de se procurer, d'après les règles de sa propre législation, mais elle adapte cette dernière pour la rendre compatible avec un contrôle international efficace.

Si modestes que soient les ressources de la Principauté, son attitude est à citer en exemple. Il faut néanmoins se souvenir que dans les tractations qui ont abouti aux accords de 1932 et 1939 ont joué les mêmes facteurs favorables dont nous avons déjà signalé l'influence en étudiant la Convention de 1925.

Une dernière Convention mérite une mention spéciale tant par son ampleur que par les précisions qui y sont données en vue d'assurer une meilleure application de l'impôt. Nous avons désigné la Convention franco-suédoise du 24 décembre 1936.

SECTION II. — *La Convention franco-suédoise du 24 décembre 1936.*

Conforme aux vues de la S. D. N., ladite convention s'inspire du projet des experts de 1927. Son étude présente d'autant plus d'intérêt qu'elle contient la plupart des clauses insérées dans les précédentes conventions.

L'accord intervenu le 24 décembre 1936 entre la France et la Suède est double. Une première partie a trait aux impôts directs. Une seconde partie régit les droits de successions.

Chacune d'elles comprend trois titres : Doubles impositions, Assistance réciproque, Dispositions générales. L'ensemble de l'accord et des Protocoles annexes ont été promulgués les 10 et 13 octobre 1937 (1). Ultérieurement, un avenant à la Convention a été signé le 5 mars 1939 et ratifié à Stockholm au début de cette guerre (2).

L'accord franco-suédois traite de deux questions : 1^o les doubles impositions concernant les impôts directs et les droits de succession ; 2^o l'assistance réciproque en vue de permettre l'assiette et le recouvrement de ces mêmes impôts.

Des clauses relatives aux doubles impositions nous dirons simplement qu'elles remédient dans une large mesure aux inconvénients qui se font jour dès qu'un ressortissant français possède des biens ou fait des affaires en Suède et inversement.

Par contre, nous nous attacherons davantage aux mesures d'assistance prévues par la Convention. Celles-ci prévoient, sur la base de la réciprocité, une collaboration aussi étendue que possible entre les Administrations des pays contractants. Leur principal objet est la lutte contre la fraude sur les valeurs mobilières par la constitution d'avoirs à l'étranger.

La Convention, dans son article 16, pose d'abord le principe de l'assimilation des ressortissants de l'un des Etats aux nationaux de l'autre Etat. Cet assimilation confère aux ressortissants des deux Etats (personnes physiques et morales) les mêmes garanties vis-à-vis des Autorités fiscales, des Tribunaux fiscaux et administratifs, ainsi que des autres tribunaux. Il est à peine besoin de souligner l'intérêt d'une telle clause qui, fort heureusement, tend à devenir de style dans les accords internationaux.

Les articles suivants de la Convention organisent succes-

(1) *J. Off.*, 10 et 13 oct., 1937, p. 11498.

(2) 16 septembre 1939. *J. Off.*, 8 nov. 1939.

sivement entre les deux Etats : A) l'assistance administrative, B) l'assistance juridictionnelle.

A. — *Assistance administrative.*

« En vue d'assurer une meilleure application des impôts — stipule l'art. 17 de la Convention — les Etats contractants s'engagent, sous réserve de réciprocité, à échanger les renseignements d'ordre fiscal que l'Administration d'un des deux Etats détient ou peut obtenir d'après les règles de sa propre législation et qui seraient utiles à l'autre Etat pour l'établissement desdits impôts.

« Ces renseignements seront échangés directement entre les deux Ministères des finances et auront lieu d'office ou sur demande. »

Conformément à cette déclaration, le gouvernement suédois s'est engagé à fournir *d'office*, dans les six premiers mois de chaque année, à l'Administration française :

— Les renseignements que les autorités suédoises possèdent en ce qui concerne les paiements faits à des personnes domiciliées en France à titre de dividendes d'actions et de parts bénéficiaires ou d'intérêts d'obligations ou de tous autres titres circulant dans le public ;

— Les renseignements que les autorités suédoises pourront recueillir auprès des banques, caisses d'épargne et autres institutions analogues, sur les avoirs possédés par des personnes domiciliées en France.

La communication de ces renseignements peut servir tant au contrôle des droits de succession qu'à celui de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et de l'impôt général sur le revenu.

En dehors de ces renseignements, le gouvernement suédois s'est encore engagé à fournir à l'Administration française d'autres informations sur les divers éléments du patrimoine ou du revenu, à savoir :

— Les extraits d'inventaires reçus par les autorités suédoises et relatifs à la succession de personnes domiciliées en France ;

— Les autorisations accordées à des personnes domiciliées en France d'acquérir des immeubles situés en Suède et d'y exploiter un commerce ;

— Les indications susceptibles d'être recueillies dans les inventaires reçus à la suite de décès sur les dettes contractées envers des personnes domiciliées en France ;

— L'indication des rentes viagères ainsi que des pensions publiques et privées servies à des personnes domiciliées en France ;

— L'indication des ressortissants français domiciliés en France qui ont souscrit en Suède une déclaration pour l'impôt suédois sur le revenu ou sur la fortune.

A titre de réciprocité, l'Administration française est tenue de fournir au gouvernement suédois des renseignements du même ordre.

Outre cette forme d'assistance consistant dans un échange spontané d'informations, la Convention prévoit encore la possibilité pour chacune des deux administrations, de demander des renseignements concernant des cas concrets.

C'est ainsi que pour permettre d'assurer la progressivité de l'impôt général français sur le revenu, l'Administration suédoise fournira, sur leur demande, aux autorités fiscales françaises, toutes indications utiles sur les revenus à raison desquels des contribuables domiciliés en France sont imposables en Suède mais dont le montant s'ajoute, néanmoins, à celui des revenus imposables en France pour le calcul de l'impôt général (Revenus fonciers, bénéfices des exploitations industrielles ou commerciales...)

Les deux modalités d'échange de renseignement, d'office et sur demande, valent aussi bien pour le contrôle des droits de succession que pour celui des impôts directs. L'art. 8 § 1 de la Convention dispose à cet égard que les mesures d'assistance prévues par l'accord conclu en matière d'impôts

directs seront applicables en matière d'impôts sur les successions.

Par ailleurs, le paragraphe 2 du même article stipule que « le Gouvernement suédois prendra les dispositions nécessaires pour que les héritiers d'un Français domicilié en France ne puissent appréhender les fonds et titres dépendant de la succession et existant en Suède, sans avoir demandé l'envoi en possession prévu par l'art. 52 de la loi française du 13 juillet 1925 ».

Nous avons vu dans la deuxième partie de cet ouvrage que l'efficacité de la mesure édictée par le législateur de 1925 dépendait de l'opinion que pouvaient avoir les Etats étrangers sur le caractère personnel ou réel du droit de saisine. Pour lever toute ambiguïté sur l'obligation de l'envoi en possession, l'Administration française de l'Enregistrement a fait insérer l'art. 8 § 2 précité dans l'accord concernant les droits de succession.

Toutefois, le Protocole de la Convention prévoit que l'application dudit article ne sera pas immédiate. Elle est subordonnée à la mise en vigueur par l'Etat Suédois d'un projet de loi réglant diverses questions de droit international.

L'assistance administrative dont nous venons de voir les principales manifestations n'est pas sans limite. L'art. 21 § 3 de la Convention vient y apporter quelques restrictions par application du principe de la souveraineté nationale. Cet article donne dans certains cas la possibilité à l'un des Etats de ne pas répondre aux demandes qui lui seraient adressées par son cocontractant.

C'est ainsi que pour protéger les intérêts économiques dans chacun des deux Etats, une fin de non-recevoir peut être opposée à toute demande qui impliquerait, pour être satisfaite, la violation d'un secret relatif à un commerce, une exploitation, ou à une industrie (art. 21, § 3, alinéa d).

Plus généralement, chacun des deux Etats peut refuser d'accéder à toute demande que sa propre législation ne lui permet pas de satisfaire. De même, il ne peut être contraint

d'accomplir des actes administratifs qui ne seraient pas conformes à sa réglementation ou à ses pratiques. Enfin, l'Etat requérant ne peut prétendre obtenir de l'Etat requis des renseignements que sa propre législation ne lui permettrait pas d'exiger de ses ressortissants.

En un mot, pour être agréée, toute demande de renseignements doit être à la fois compatible avec la législation interne et publique de l'Etat requérant et avec les lois privées et publiques de l'Etat requis.

B. — *L'Assistance juridictionnelle.*

Il ne suffit point d'établir correctement l'imposition par un contrôle rigoureux de l'assiette, encore faut-il veiller à son recouvrement. Nous avons vu qu'en l'absence d'un accord international sur l'assistance juridictionnelle, un Etat n'a aucune possibilité pratique de faire valoir ses droits en pays étranger. En supposant qu'un fraudeur ait placé toute sa fortune à l'étranger, qu'il en tire ses revenus à l'insu du fisc national, et qu'il s'expatrie dès que celui-ci est renseigné, le gouvernement ne peut pratiquement rien contre lui.

C'est l'un des mérites de l'accord franco-suédois que d'avoir connu de cet aspect trop souvent négligé de l'évasion fiscale. A cet effet, l'art. 20 de la Convention (relative aux impôts directs) prévoit que les Etats contractants se prêteront réciproquement concours et assistance pour le recouvrement des impôts visés par la Convention. Il y a toutefois une restriction sans grande importance. L'assistance ne joue que pour l'impôt lui-même, à l'exclusion des pénalités. Le but de l'accord n'est pas tant d'assurer l'application du droit pénal financier que d'assurer le recouvrement des créances légalement dues.

Les paragraphes 2, 3 et 4 de l'art. 20 traitent de la procédure de recouvrement. La possibilité pour l'un des Etats de

requérir l'exécution sur les biens de redevables situés sur le territoire de l'autre Etat est subordonnée à plusieurs conditions.

Il faut tout d'abord que l'impôt soit définitivement dû, c'est-à-dire qu'il ne puisse plus être discuté dans le pays requérant. D'autre part, les mesures d'exécution n'auront lieu que sur production d'une copie ou d'un extrait officiel des titres exécutoires — éventuellement, des décisions devenues définitives — servant de base à l'imposition. L'exequatur sera donné par mesure administrative dans la forme propre à la législation de l'Etat requis.

Pour les créances fiscales qui sont encore susceptibles de recours, la possibilité est prévue pour chacun des Etats de prendre sur le territoire de l'autre des mesures conservatoires. Au nombre de celles-ci, figure la notification de la contrainte délivrée par l'Administration française de l'Enregistrement. Et l'art. 20 § 4 alinéa 2 de préciser : « L'opposition à cette contrainte ne peut être portée que devant le Tribunal français compétent. » Par l'insertion de cette clause, l'Administration de l'Enregistrement a obtenu non seulement de prendre des mesures conservatoires, mais encore de contraindre les redevables à engager le procès devant la juridiction française.

Ainsi qu'il nous a été permis de le constater pour l'assistance administrative, la portée de l'assistance juridictionnelle se trouve sérieusement limitée par application du principe de la souveraineté nationale.

D'une part, les impôts à recouvrer ne sont pas considérés comme des créances privilégiées dans l'Etat requis. L'Etat requérant viendra donc en concours avec les autres créanciers du contribuable poursuivi.

D'autre part, l'Etat requis ne peut être tenu d'appliquer un moyen d'exécution qui ne serait pas prévu par la législation de l'Etat requérant. Seules peuvent être mises en œuvre les voies d'exécution de l'Etat requis.

Il peut advenir que la situation du redevable soit obérée

ou que la nécessité apparaisse d'une action contentieuse. En pareil cas, « l'ouverture d'une procédure de faillite ou d'une action judiciaire autre que celle relative aux incidents de la procédure d'exécution, ne pourra avoir lieu sans un examen particulier de son opportunité par les administrations fiscales et sans l'assentiment de l'Autorité fiscale suprême de l'Etat requis ».

L'examen de l'*opportunité*, la nécessité de l'*assentiment* donnent ici un caractère discrétionnaire à la décision des autorités fiscales de l'Etat requis.

Mentionnons enfin la restriction de portée très générale édictée par l'art. 21, § 2 de la Convention :

« La même assistance (administrative et judiciaire) peut également être refusée lorsque l'Etat requis considère qu'elle pourrait mettre en danger ses droits de souveraineté ou sa sécurité ou porter atteinte à ses intérêts généraux. »

La Convention conclue le 24 déc. 1936 entre la France et la Suède contient donc de sérieuses restrictions à l'assistance tant administrative que judiciaire. Comme le signale le Comité fiscal de la S. D. N. dans son rapport de 1937 (1), il sera intéressant de voir dans quelle mesure ces restrictions seront invoquées par l'un ou l'autre des Etats contractants à l'occasion de l'application pratique de la convention.

Une autre particularité est à mentionner qui donne leur physionomie véritable aux modalités de l'accord intervenu.

Par une déclaration annexée au Protocole final de la Convention, le gouvernement français a accepté, en faveur des sociétés suédoises exploitant en France, la rétroactivité à partir du 1^{er} janvier 1929 des dispositions prévues par l'art. 4 de l'accord relatif aux doubles impositions. Cette concession s'est traduite en fait par l'abandon d'un arriéré de

(1) *Op. cit.*, p. 4.

16 millions dû au fisc français par les sociétés en question (1).

L'avantage ainsi concédé aux sociétés suédoises constitue, d'après l'Exposé des motifs de la loi portant approbation de la Convention, « la contre-partie des satisfactions substantielles que nous a accordées le Gouvernement Suédois en matière d'assistance administrative pour la répression de la fraude ».

En d'autres termes, la Convention de 1936 a dû être « achetée » par la France et ceci donne à penser que l'accord, en ce qui concerne l'assistance administrative, doit jouer plus en faveur de la France que de la Suède. N'y a-t-il pas lieu de craindre, eu égard au nombre et à l'importance des restrictions insérées dans la Convention, que celle-ci ne soit efficace que dans la mesure où le Gouvernement suédois voudra bien lui donner effet.

Sous ces réserves, la Convention franco-suédoise n'en apparaît pas moins comme une œuvre remarquable, cohérente, qui peut servir de modèle pour les conventions à venir. Par son ampleur, par la multiplicité des échanges qu'elle prévoit, elle est de nature à mettre obstacle à la fraude sur les valeurs mobilières déposées en Suède par des Français (Cf. Rapp. Abel Gardey précité).

La convention aura son plein effet en matière de droits de succession. On ne peut redouter sérieusement que les légataires s'expatrient pour échapper aux effets de la Convention.

Pour les autres impôts, l'Administration française connaîtra les dividendes d'actions, de parts bénéficiaires, les intérêts d'obligations, versés en Suède à des Français. Ces renseignements lui permettront d'appliquer sur les produits signalés, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et l'impôt général.

(1) Rapport Abel Gardey. *J. O. Doc. parlem. Sénat* 1937. Annexe n° 289, p. 181.

Mais le fait que les autorités suédoises vont se renseigner auprès de leurs banques aura fatalement pour conséquence que les fraudeurs choisiront un autre pays que la Suède pour y effectuer leurs opérations.

Le danger est d'ailleurs commun à toute convention bilatérale et plus généralement à tout accord par lequel un petit nombre d'Etats manifestent leur volonté de collaborer en matière fiscale. Les capitaux inquiets quittent simplement les pays en question pour chercher refuge dans des Etats non contractants. Il y a tout lieu de croire qu'au lendemain de la promulgation de l'accord franco-suédois de 1936, les avoirs mobiliers français ne devaient plus être très nombreux en Suède.

Conscient de la nécessité d'étendre le champ d'action de l'assistance mutuelle pour restreindre les possibilités de fraude, le Gouvernement français a poursuivi ses négociations auprès d'autres pays. Nous avons vu celles-ci aboutir en 1939 avec le Gouvernement des Etats-Unis. Par contre, la Belgique, la Suisse, la Grande-Bretagne sont restées réfractaires à tout nouvel accord.

SECTION III. — *L'avenir de l'assistance mutuelle.*

Les différents traités qu'a conclus notre pays en matière fiscale révèlent que si des résultats tangibles ont été obtenus dans le domaine des doubles impositions, il est loin d'en être de même dans la lutte contre l'évasion fiscale.

Sans vouloir méconnaître les efforts de ceux qui les ont négociées, il faut convenir que les rares conventions prévoyant des clauses d'assistance réciproque ne constituent pas une arme très efficace pour la répression de la fraude. Outre que de multiples réserves viennent trop souvent en limiter la portée, les dites conventions présentent l'inconvénient majeur de n'être pas généralisées. Il en résulte que les capitaux ont tendance à quitter les pays contractants

pour se réfugier dans des Etats où les investigations du fisc demeurent inexistantes ou moins sévères.

Dès lors, se pose à nouveau la question d'un contrôle international qui engloberait sinon la totalité du moins la plupart des principaux Etats. C'est le problème que s'est efforcé de résoudre la Société des Nations. Si celle-ci n'a pas réussi dans son entreprise, un tel échec ne saurait engager l'avenir. Toute la question est de savoir si les difficultés rencontrées par l'organisme de Genève peuvent être surmontées, ou si, au contraire, il faut renoncer à toute perspective d'accord entre les différents Etats pour la répression de la fraude.

Techniquement, le problème n'est pas insoluble et les Experts en ont même donné d'excellentes solutions. « Il faudrait — disent-ils notamment en parlant de l'évasion fiscale — que pour parer au danger commun qui les menace, les différents Etats consentent à adopter des méthodes de contrôle analogues tant pour les opérations nationales que pour les opérations internationales. » Plus généralement, les Etats devraient, pour obtenir des résultats durables, s'engager tout à la fois à délimiter leurs pouvoirs respectifs en matière fiscale et à se prêter mutuellement assistance contre la fraude.

La difficulté commence dès que, quittant le domaine de la théorie, on aborde celui de la pratique. L'on constate alors que la disparité des législations fiscales, le particularisme des administrations, l'opposition des intérêts sont autant d'obstacles à la conclusion d'un accord généralisé.

Le tout n'est pas de négocier une entente, encore faut-il que les systèmes fiscaux des pays contractants soient assez proches pour que les renseignements échangés puissent être utilisables.

Or, à cet égard, les divergences de fiscalité entre Etats sont considérables. Les impôts perçus dans un Etat diffèrent sensiblement dans le principe même de leur établissement de ceux exigés dans le pays voisin. Telle nation commerçante aura une fortune principalement mobilière. Telle autre,

agricole, disposera surtout d'actifs immobiliers. Le système fiscal sera ici réel ; là-bas, il sera personnel.

Les différences qui existent dans l'assiette se retrouvent dans les taux. Ceux-ci dépendant des charges publiques et de la richesse nationale de chaque Etat. Ce sont là facteurs essentiellement variables. Tel pays est riche ; tel autre est pauvre. Tel pays ploie sous le fardeau laissé par la guerre ; tel autre plus heureux a échappé au conflit. Les taux d'imposition s'en ressentent.

La disparité des législations en notre matière apparaît peut-être davantage encore dans les moyens d'investigations donnés aux agents du fisc. Tel pays subira facilement un contrôle rigoureux, tel autre, moins discipliné, s'y pliera malaisément. Le droit de communication pros crit dans un pays est admis dans le pays voisin. Ici le contribuable est l'auxiliaire du fisc ; là, il s'en fait l'ennemi.

Ces inégalités dans l'imposition et le contrôle ne sont d'ailleurs pas le fait des seuls gouvernants. Ceux-ci doivent tenir compte du caractère, des mœurs, et aussi des habitudes des assujettis. Un impôt est d'autant plus productif qu'il est mieux adapté aux ressources particulières et au genre de vie des habitants. Ceci explique le caractère disparate des législations fiscales. Ceci souligne également les difficultés qu'il faudrait aplanir pour élaborer un système fiscal objectif applicable à tous les Etats.

A supposer même que ce système puisse être mis en vigueur, il n'est pas sûr que le fonctionnement en serait aussi bon dans les relations internationales qu'à l'intérieur du pays. Les agents du fisc n'apporteront pas le même zèle à rechercher les fraudes pour le compte des Etats étrangers que lorsqu'il s'agira d'assurer la rentrée des impôts nationaux. L'esprit particulariste sévit encore trop dans nos grandes administrations financières pour qu'on puisse douter qu'il ne se manifeste à un degré plus élevé entre administrations de pays différents.

Le danger est d'autant plus à craindre que l'intérêt à

l'échange des renseignements peut n'être pas réciproque.

L'Etat dont la fiscalité est lourde et les avoirs expatriés considérables a évidemment tout intérêt à ce que la fraude soit réprimée. Par contre, l'Etat dont les impôts ne sont pas très élevés ou qui a peu de capitaux placés à l'étranger a moins d'intérêt à se protéger contre l'évasion fiscale qu'à donner asile aux capitaux étrangers en rupture d'impôt.

A l'opposition des législations et des administrations fiscales s'ajoute ainsi le conflit d'intérêts entre les Etats.

Des pays tels que la Suisse, dont les banques vivent des dépôts étrangers, ne se résoudront jamais à souscrire de bonne grâce à un accord international dont le premier effet serait de jeter le trouble dans leur économie. Ils préféreront se retrancher derrière des difficultés d'ordre intérieur, telles que l'autonomie cantonale, pour se dérober à toute mesure d'assistance collective.

Dans la lutte internationale contre la fraude, il est donc des pays sur lesquels on ne peut compter puisque leur intérêt est que cette fraude continue pour leur plus grand profit. Or, l'assistance doit être aussi étendue que possible. Qu'un seul pays refuse d'y prendre part et les fraudeurs de tous les pays ne manqueront pas de profiter de cette exception à la généralisation du système.

On peut dès lors concevoir des doutes sur la réalisation future d'une entente internationale généralisée, la seule qui serait de nature à diminuer considérablement la fraude.

Aussi longtemps que les Etats ne seront pas convaincus de cette idée qu'ils vivent dans une solidarité de fait, économique et morale, aussi longtemps que les intérêts particuliers prévaudront sur l'intérêt général, des efforts considérables, tels que l'accord franco-suédois, auront beau être faits, l'assistance mutuelle ne sera pas une réalité.

CONCLUSION

Le système autarcique où la France est entrée depuis le début des hostilités présentes a rejeté dans la pénombre le problème fiscal des avoirs à l'étranger.

Les prohibitions du contrôle interdisent non seulement la constitution de nouveaux avoirs mais encore le retour des capitaux exportés ou l'envoi en France de leurs revenus. Bon gré, mal gré, capitaux et revenus sont ainsi tenus à l'écart de l'économie nationale. Un tel état de choses ne va pas sans quelques inconvénients pour les détenteurs de capitaux exportés. Il préjudicie par ailleurs, et ceci est plus grave, à l'économie du pays et aux intérêts du Trésor.

Il n'y a là fort heureusement qu'une situation provisoire commandée par la prolongation de l'état de guerre. Il semble qu'au terme de celle-ci, une paix durable ne puisse s'établir sans un élargissement des relations internationales. Sous peine de sacrifier l'avenir à un présent d'ailleurs médiocre, notre pays cherchera, dans une économie libérée d'entraves, les éléments nécessaires à son redressement. Cette adaptation à une situation économique nouvelle posera de difficiles problèmes. La question des avoirs à l'étranger sera du nombre et reviendra alors au premier plan des préoccupations gouvernementales. Il importe, si l'on ne veut pas se laisser surprendre par les événements, d'en dégager dès à présent les solutions possibles.

Il ressort de l'étude à laquelle nous venons de nous livrer que la législation des avoirs à l'étranger n'est pas très satisfaisante. Son efficacité dépend en définitive de la possibilité d'étendre au delà des frontières les pouvoirs de contrôle du

fisc. Or, en dépit de louables efforts, l'assistance mutuelle entre Etats n'a pu être réalisée et il serait déraisonnable d'espérer qu'elle puisse l'être dans un avenir prochain.

Cela ne veut d'ailleurs pas dire que les dispositions prises dans l'ordre interne et les conventions passées avec différents pays pour lutter contre l'évasion fiscale n'aient été d'aucune utilité. Telles qu'elles, elles ont agi et agissent encore par l'effet d'intimidation qu'elles produisent sur l'esprit des contribuables. Beaucoup de ceux-ci qui auraient exporté leurs capitaux ne l'ont pas fait dans la crainte d'être découverts et poursuivis. Mais en dehors de cet effet psychologique important, les pouvoirs publics ne doivent pas trop attendre de l'actuelle législation sur les avoirs à l'étranger.

Dans ces conditions, la politique la plus opportune, eu égard aux circonstances, n'est-elle pas de tarir les sources de l'exode des capitaux et même, le moment venu, de favoriser le retour de ceux qui se trouvent au delà des frontières ? A cet égard, la création d'un « climat » favorable, la volonté nettement affirmée de poursuivre la restauration de l'économie et la consolidation de la monnaie feront certainement plus que la force persuasive des menaces ou des sanctions. Abstraction faite de toute considération politique, le retour des capitaux nomades a toujours été lié dans notre pays au rétablissement de la confiance. Nul doute que cette fois encore, la perspective de pouvoir rentrer dans le circuit national sans encourir le risque de brimades n'incite les détenteurs de capitaux exportés à un rapatriement dont l'économie du pays serait la première à bénéficier.

Mais la possibilité du retour ne suffirait pas à provoquer celui-ci. Encore faut-il que, simultanément, d'autres mesures soient prises dans le domaine fiscal.

Nombre de capitaux ont été exportés pour fuir les rigueurs de la loi fiscale française. Ni les menaces de sanctions draconiennes, ni les risques inhérents à toute exportation de capitaux n'ont arrêté leurs détenteurs. Dès lors, plutôt que de persévérer dans la voie où s'est engagé le législateur de

1936, c'est-à-dire dans celle d'une réglementation de plus en plus stricte, d'un contrôle de plus en plus rigoureux, peut-être conviendrait-il d'user d'autres méthodes. Pour lutter efficacement contre cette plaie qu'est l'évasion fiscale, n'est-il pas plus expédient de s'attaquer à sa cause que de s'obstiner à en réprimer les effets ?

Or, la cause essentielle, la cause profonde de l'évasion fiscale des avoirs à l'étranger nous paraît être l'élévation exagérée des taux d'impôts.

Faut-il rappeler à cet égard que les valeurs étrangères non abonnées qui entrent dans la plupart des portefeuilles français à l'étranger supportent, en France, du vivant de leurs détenteurs, outre un impôt de 41 % sur le montant de leurs revenus, le prélèvement progressif de l'impôt général. Les autres pays, quand ils ne vont pas jusqu'à l'exemption totale, pratiquent des taux bien plus modérés sur les mêmes titres. Il existe ainsi un déséquilibre plus ou moins accentué entre le montant de la contribution payée en France et celle réclamée par les pays voisins. Qu'on le veuille ou non, l'Etat français crée de la sorte un intérêt considérable à éluder le paiement de l'impôt. Le gain procuré par la fraude oscille entre le tiers et la moitié des revenus dissimulés. C'est une prime beaucoup trop forte offerte à l'ingéniosité des fraudeurs.

Conscient du danger, M. Champetier de Ribes déclarait déjà à la tribune de la Chambre lors de la discussion de la loi de finances de 1926 (1) : « C'est tenter follement le contribuable que d'élever à ce point les taux des impôts sur les revenus ; il risque moins à frauder qu'à payer ».

Au cours de la même séance, M. Barthélemy, abordant la discussion du projet Palmade, déclarait textuellement (2) : « Toutes les fois que vous donnerez un intérêt énorme à l'évasion fiscale, vous encouragerez par là l'évasion et vous ne pourrez pas la réprimer. »

(1) (2) *J. Off. Déb. parlam. Ch. des députés* Séance du 13 fév. 1926, pp. 712 et 720.

Malgré les avertissements qui étaient ainsi prodigués au législateur, ces mêmes taux que l'on considérerait déjà comme excessifs en 1926 ont été largement dépassés depuis. Il est vrai que dans l'intervalle, les mesures de contrôle sont devenues plus rigoureuses et les sanctions plus lourdes. Mais dans l'esprit du fraudeur s'établit une comparaison entre les avantages que la fraude lui procure et les dangers auxquels elle l'expose. Si en même temps que le législateur augmente les risques, il augmente aussi le taux des impôts et par suite l'intérêt de la fraude, celle-ci subsistera malgré ses dangers.

En conséquence, le meilleur remède à l'évasion fiscale des capitaux exportés nous semble consister dans un abaissement des impôts frappant les revenus perçus à l'étranger et spécialement du plus élevé d'entre eux, celui qui frappe le revenu des valeurs étrangères non abonnées.

Sans doute, nous objectera-t-on que l'augmentation du taux des impôts est une nécessité commandée par la situation budgétaire. Peut-être même nous opposera-t-on la difficulté d'envisager un allègement de la fiscalité au lendemain d'une guerre qui laissera notre économie exsangue et le Trésor public très obéré.

Ces raisons ne sont pas décisives. Qu'importe-t-il à l'Etat si ce n'est le rendement de ses impôts ? Or, une diminution du taux des impôts est parfaitement compatible avec l'amélioration de leur rendement. L'expérience n'a-t-elle pas été faite dans de nombreux pays que la réduction des taux dans des limites raisonnables favorisait la rentrée des impôts et était une source de recettes supplémentaires pour le Trésor.

La réduction du taux des impôts diminue l'intérêt de la fraude. Il s'ensuit que beaucoup de contribuables fraudeurs renoncent à des pratiques devenues trop peu rémunératrices pour les risques qu'elles comportent et préfèrent remplir normalement leurs obligations fiscales.

La solution que nous préconisons aurait d'ailleurs beau-

coup plus d'effet sur la fraude externe que sur la fraude interne. Celle-ci, en effet, est étroitement bridée par le renforcement récent du contrôle à l'intérieur : institution du bordereau de coupons, réglementation des titres au porteur. Aucune de ces mesures n'atteint les avoirs à l'étranger qui se trouvent ainsi bénéficier d'une situation privilégiée par rapport aux capitaux situés sur le territoire.

Par contre, la détention de capitaux à l'étranger n'est pas sans risque. Aux difficultés de gestion consécutives à l'éloignement s'ajoutent les vicissitudes que connaissent les relations internationales. D'une façon générale, les capitalistes préfèrent avoir leurs valeurs mobilières près d'eux, à leur portée. Mais l'appât d'un important bénéfice les incite à maintenir leurs capitaux au delà des frontières, dans le but d'échapper au paiement des impôts français.

Mieux qu'en votant des projets de lois draconiens qui, pour être efficaces, nécessiteraient un bouleversement des législations des pays voisins, le gouvernement français mettra un terme à l'évasion fiscale des avoirs à l'étranger en pratiquant à l'égard de ceux-ci une politique financière plus éclairée et plus objective.

A cette fraude externe que l'aggravation des mesures de contrôle interne laisse indifférente, seule, une diminution des taux peut enlever son principal aliment. Aussi bien, la gravité du mal et la nature du remède n'avaient-ils pas échappé aux experts de Genève lorsqu'ils déclaraient dans un de leurs derniers rapports (1) :

« L'évasion fiscale est née de l'exagération des taux et ne cessera d'étendre ses ravages si son attrait n'est pas diminué par une réduction des taux en vigueur ».

(1) Rapport au Conseil de la S. D. N. du 21 octobre 1936. *Op. cit.*, p. 5.

VU :

Le Président de la thèse,
HAMEL.

VU :

Le Doyen,
G. RIPERT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur,
G. GIDEL.

Annexe I

LOI DU 3 AVRIL 1918

réglementant l'exportation des capitaux et l'importation des titres et valeurs mobilières et portant ouverture d'un crédit pour le service chargé d'assurer le contrôle de cette réglementation.

TITRE PREMIER

Exportation des capitaux.

Article premier. — Sauf autorisation écrite du ministre des Finances, et sous réserve des dispositions de l'article 4, il est interdit à toute personne résidant en France, qu'elle agisse pour son propre compte ou pour le compte de tiers :

1^o De constituer hors de France, par un moyen quelconque de crédit ou de change, à son profit ou au profit de tous tiers, un avoir en titres ou en fonds, pour dépôt ou placement, y souscrire à une émission, consentir un prêt à une personne résidant hors de France, acheter hors de France tous titres, biens ou produits quelconques, si l'opération implique, pour la personne qui l'effectue ou pour le compte de laquelle elle est effectuée, un transfert quelconque de fonds ou de titres hors de France ;

2^o D'expédier hors de France, en vue de leur réalisation par l'entremise d'une personne résidant hors de France, des titres dont la contrevaletur ne ferait pas l'objet d'une remise en francs ou donnerait lieu à un crédit en monnaies étrangères dont l'emploi ne serait pas conforme aux dispositions de la présente loi.

Art. 2. — Une personne résidant en France, même après avoir reçu, s'il y a lieu, toutes autorisations utiles du ministre des Finances, ne peut, si l'opération qu'elle a en vue est d'un montant supérieur à 1.000 francs, acheter ou se procurer, directe-

ment ou indirectement, des devises en monnaies étrangères, envoyer ou transférer hors de France des monnaies, valeurs ou titres, mettre des francs à la disposition d'une personne résidant hors de France, que par l'intermédiaire d'une personne astreinte à la tenue du répertoire des opérations de change.

Avant toute exécution d'ordre de cette nature, l'intermédiaire exigera de son client une déclaration écrite indiquant l'objet pour lequel les fonds ou titres sont envoyés hors de France ou mis en France à la disposition d'une personne résidant hors de France.

Les déclarations et, s'il y a lieu, les autorisations du ministre des Finances seront conservées par l'intermédiaire qui les tiendra à la disposition des agents dont il est question à l'article 5.

A l'appui de toute déclaration d'achat de marchandises hors de France, l'importateur devra fournir une licence d'importation et en faire mention dans ladite déclaration, ou mentionner expressément, sous sa responsabilité, dans sa déclaration écrite, qu'il s'agit de marchandises dont l'importation est libre.

Cette licence sera visée par l'intermédiaire qui apposera sur ladite pièce un timbre à date et y indiquera la nature et le montant du règlement pour lequel il est intervenu.

Art. 3. — Par les mots « personne résidant en France », il faut entendre, pour l'application de la présente loi, non seulement les particuliers résidant en France, mais encore toutes sociétés françaises ou étrangères, pour ceux de leurs établissements qui fonctionnent en France.

Par les mots « personne résidant hors de France » il faut entendre, pour l'application de la présente loi, non seulement les particuliers résidant hors de France, mais encore toutes sociétés françaises ou étrangères, pour ceux de leurs établissements qui fonctionnent hors de France.

Art. 4. — La prohibition édictée par l'article premier de la présente loi ne s'applique pas :

1^o Aux fonds et aux titres que les particuliers et les sociétés résidant ou fonctionnant hors de France ont ou pourront avoir en France ;

2^o Aux fonds qui seraient envoyés dans les colonies françaises et les pays de protectorat pour être utilisés sur place dans l'agriculture, le commerce ou l'industrie ;

3^o Aux règlements des produits, denrées ou marchandises des.

tinés à être importés dans un délai maximum de six mois en France, dans les colonies, ou pays de protectorat, conformément aux lois et règlements en vigueur.

Art. 5. — Les déclarations visées à l'article 2, ainsi que les autorisations éventuelles du ministre des Finances, devront être communiquées à toute réquisition aux agents désignés à cet effet par le ministre des Finances.

Les personnes ou sociétés qui tiennent le répertoire des opérations de change devront, pour les opérations qu'elles ont effectuées pour leur propre compte, fournir à ces agents, qui en feraient la demande, des déclarations analogues ainsi que les autorisations du ministre des Finances, s'il y a lieu.

Il ne pourra en aucun cas être fait usage, pour un motif autre que l'application de la présente loi, des déclarations et autorisations ci-dessus, ainsi que de tous autres documents dont la communication aura été demandée par ces agents au cours d'enquête concernant les opérations visées par ladite loi.

Annexe II

DÉCRET-LOI DU 9 SEPTEMBRE 1939

prohibant et réglementant en temps de guerre l'exportation des capitaux, les opérations de change et le commerce de l'or.

Article premier. — L'exportation des capitaux est prohibée sous quelque forme que ce soit, sauf autorisation du ministre des Finances. Le ministre des Finances peut déléguer ses pouvoirs pour la délivrance des autorisations visées ci-dessus.

Des décrets pris en Conseil des Ministres, sur la proposition du ministre des Finances définiront les opérations qui seront considérées comme constituant une exportation de capitaux aux termes du présent article.

Art. 2. — Les opérations de change autorisées en application de l'article précédent sont traitées obligatoirement par l'intermédiaire de la Banque de France ou des établissements de banque et agents de change spécialement agréés par le ministre des Finances, sur proposition du gouverneur de la Banque de France.

Pourront être réglementés par décret pris en Conseil des Ministres, sur la proposition du ministre des Finances les cessions et négociations de devises et monnaies étrangères et les achats, ventes, cessions, transferts, nantissemments portant sur les biens mobiliers ou immobiliers ou sur les droits existant à l'étranger sur les valeurs mobilières étrangères et sur les autres titres étrangers de propriété ou de créance.

Art. 3. — Toutes cessions, négociations et autres opérations portant sur les matières d'or sont subordonnées à l'autorisation de la Banque de France.

L'importation et l'exportation des matières d'or sont prohibées sauf autorisation de la Banque de France.

Le démarchage, le colportage et le brocantage sur les matières d'or sont également prohibés sauf autorisation de la Banque de France.

Art. 4. — Des décrets pris en Conseil des Ministres pourront édicter toutes prohibitions, obligations et réglementations en vue de mettre en œuvre les dispositions du présent décret et désigneront les autorités qualifiées pour constater les infractions.

Les infractions aux dispositions du présent décret et des décrets rendus pour son exécution, ainsi que la tentative de ces mêmes infractions sont punies d'une amende de 100 à 100.000 fr. qui peut toutefois être élevée au montant de la somme sur laquelle a porté la fraude ou la tentative de fraude, s'il est supérieur au maximum prévu et d'un emprisonnement de un mois à deux ans ou de l'une de ces deux peines seulement. En cas de récidive, la peine d'emprisonnement est de six mois à cinq ans.

Les billets de banque, espèces, valeurs, titres et matières faisant l'objet des infractions peuvent être saisis, le tribunal pourra ordonner la confiscation.

Lorsqu'une peine d'emprisonnement aura été prononcée elle emportera de plein droit les interdictions établies par l'art. 1^{er} de la loi du 19 juin 1930.

La poursuite de ces infractions ne peut être exercée que sur la plainte du ministre des Finances ou de l'un de ses représentants habilité à cet effet.

Le ministre des Finances ou son représentant est autorisé à transiger et à décider la restitution des billets de banque, espèces, valeurs et matières saisis ; le retrait de sa plainte avant le jugement entraînera l'abandon des poursuites.

Le montant des billets de banque, espèces, valeurs, titres et matières dont la confiscation aura été prononcée ainsi que le produit des transactions qui auront pu intervenir avant le jugement ou celui des amendes seront répartis dans des conditions qui seront fixées par arrêté ministériel.

Lorsque les infractions aux dispositions du présent décret et des décrets rendus pour son exécution consistent dans des infractions aux prescriptions qui doivent être observées vis-à-vis de l'Administration des Douanes pour leur application, elles sont, indépendamment des sanctions prévues ci-dessus, constatées, réprimées et poursuivies comme en matière de douane.

Les divers droits de communication prévus au bénéfice des administrations fiscales par les lois en vigueur peuvent être exercés en vue de l'application du présent décret.

Art. 5. — Le présent décret est applicable à l'Algérie. A partir du moment où des dispositions analogues auront été rendues exécutoires en Tunisie, le territoire de la Régence sera comme celui de l'Algérie assimilé à celui de la Métropole pour l'application du présent décret.

Des décrets contresignés par le ministre des Finances et le ministre des Colonies fixeront les conditions dans lesquelles les dispositions du présent décret seront appliquées dans les colonies françaises et les territoires africains sous mandat français.

Annexe III

Rapport des experts du 7 février 1925.

RÉSOLUTION CONCERNANT L'ÉVASION FISCALE.

A. Assiette de l'impôt.

La nature toute spéciale du problème de l'évasion fiscale nécessite de la part des experts les remarques préalables suivantes qui ne doivent pas être détachées du texte de leurs recommandations :

1° A la différence de la double imposition pour laquelle les conventions bilatérales peuvent résoudre d'une façon appropriée les problèmes posés entre deux Etats, la question de l'évasion fiscale ne peut recevoir de solution satisfaisante que si les arrangements internationaux englobent la plupart des Etats et sont conclus simultanément. S'il en était autrement, un grave préjudice pourrait être subi par la minorité des Etats qui auraient seuls signés les conventions.

2° En ce qui concerne l'exécution des recommandations que les membres du Comité présentent en qualité d'experts techniques comme étant les meilleures pour lutter contre l'évasion fiscale, les experts tiennent à marquer que cette exécution ne sera possible dans un pays déterminé que si, d'une part, l'opinion publique y est suffisamment préparée, et si, d'autre part, le gouvernement de ce pays estime que les mesures préconisées sont compatibles non seulement avec le sentiment de l'opinion publique mais encore avec les nécessités de son système de perception des impôts.

Les experts considèrent que le moyen efficace d'éviter l'évasion fiscale est que les administrations fiscales s'engagent, sous condition de réciprocité, à fournir aux divers Etats, pour les personnes ou sociétés domiciliées dans ces Etats, les renseignements nécessaires à l'assiette des impôts qui exige la connaissance de la valeur en capital et en revenus :

- 1° Des immeubles ;
- 2° Des créances hypothécaires ;
- 3° Des entreprises industrielles, commerciales ou agricoles ;
- 4° Des valeurs mobilières, dépôts ou comptes courants, le capital et le revenu étant déterminés au moyen, soit d'affidavit, soit de tout autre document constatant l'existence des capitaux ou le paiement des revenus ;
- 5° Des revenus du travail y compris les tantièmes des administrateurs.

Toutefois, eu égard aux circonstances de divers ordres, les experts admettent qu'actuellement, cet échange soit limité aux renseignements en la possession des Etats ou que ces Etats soient à même de se procurer dans le cadre de leurs pratiques fiscales actuelles.

Dans l'esprit du Comité il est nécessaire que le plus grand nombre possible, sinon l'unanimité des Etats, concluent une entente au sujet de l'évasion fiscale pour parer au préjudice que pourraient subir certains Etats si l'entente n'englobait qu'une minorité.

B. Recouvrement de l'impôt.

(Assistance administrative et judiciaire).

Les Etats pourraient examiner la possibilité de permettre à leurs autorités administratives ou judiciaires d'intervenir pour le compte d'autres Etats en vue d'arriver au recouvrement des créances fiscales au sujet desquelles on peut invoquer la force de chose jugée. Si ce principe était adopté, les Etats concluraient entre eux pour son exécution, des conventions qui pourraient contenir les dispositions suivantes :

1° Chaque Etat recouvrera sur son territoire, selon les règles de sa propre législation, les impôts dus dans un autre Etat, même par des non-ressortissants de ce dernier ; toutefois, l'Etat requis ne pourra être tenu d'appliquer un moyen d'exécution qui n'est pas prévu par la législation de l'Etat requérant ;

2° Les impôts à recouvrer ne seront pas considérés dans l'Etat requis comme des créances privilégiées ;

3° Les poursuites et mesures d'exécution se feront sans exequatur sur production de documents constatant qu'on peut invoquer au sujet de la créance la force de la chose jugée. Si la créance fiscale est encore susceptible d'un recours, des mesures conservatoires pourront être prises sur production d'un titre exécutoire.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX.

- ALLIX. *Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation financière*, 6^e édit., 1931.
ALLIX et LECERCLÉ. *Les Droits d'Enregistrement*, 1933.
ALLIX et LECERCLÉ. *L'Impôt sur le Revenu. Traité théorique et pratique*.
HAMEL. *Cours d'enregistrement*, Doctorat 1936-1937.
JÈZE. *Cours de Finances publiques*, 1936-1937.
JOSSEMAND. *Cours de droit civil positif français*, 1930.
MAGUÉRO. *Traité alphabétique des droits d'enregistrement*, 1929
PILON. *Principes et technique des droits d'enregistrement*, 1929.

Publications du Journal officiel.

- Code de l'Enregistrement.*
Code fiscal des valeurs mobilières.
Code général des impôts directs.

II. — OUVRAGES SPÉCIAUX.

- ALLARD. *Comment on fraude le fisc*, 1929.
BERTIN. *Les pouvoirs de contrôle du fisc en matière d'Impôts sur le Revenu*, thèse Nancy, 1928.
BOCQUET. *L'impôt sur le revenu cédulaire et général*, 4^e édit., 1933.
BOKANOWSKI et LASKINE. *Commentaire de la loi de finances du 13 juillet 1925*.
BOUÉ. *Doubles impositions et évasion fiscale*, thèse Lille, 1929.
BRETON. *La fraude fiscale des valeurs mobilières*, thèse, Nancy 1936.
CATIN. *Le Portefeuille étranger de la France entre 1870 et 1914*, thèse Paris, 1927.
CHOTARD. *Les Impôts sur les Revenus et les Fraudes fiscales*, thèse Paris, 1925.
COTTIN. *Les récentes mesures fiscales contre les fraudes sur les valeurs mobilières*, thèse Paris, 1938.
DEPUICHAULT. *La Fraude successorale par le procédé du compte-joint*, thèse Paris, 1910.

- H. GERMAIN-MARTIN. *La réglementation de l'exportation des capitaux et de l'importation des valeurs mobilières*, thèse Paris, 1926.
 HAUSER. *Les valeurs mobilières et l'évasion fiscale*, thèse Paris, 1926.
 LEPAULLE. *Traité théorique et pratique des trusts*, 1932.
 LUIGI-EINAUDI. « La coopération internationale en matière fiscale. » *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1928.
 MOUCHET. *Contrôle fiscal des valeurs mobilières*, thèse Paris, 1934.
 NORDMANN. *Exportation des capitaux et évasion fiscale*, thèse Paris, 1927.
 PIÉTRI. *Justice et Injustice fiscale*, 1933.

III. — PÉRIODIQUES ET REVUES.

- Agence Economique et Financière.*
Bulletin des Contributions directes.
Bulletin de Statistique des Ministères.
Dalloz Hebdomadaire (notes fiscales).
Le Figaro Economique et Financier.
Information financière.
Journal de la Bourse.
Journal de Droit International Privé.
Journal officiel. Débats parlementaires. Documents parlementaires.
Publications de la S. D. N.
Rapports des Experts de la S. D. N. (1925 à 1938).
Recueil des Traités de la S. D. N.
Revue de Droit International.
Revue de Droit fiscal.
Revue d'Economie Politique.
Revue de l'Enregistrement.
Revue du Notariat.
Revue Politique et Parlementaire.
Revue de Science et Législation financière.
Tableau fiscal et juridique.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	5
-------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

L'Exportation des capitaux. L'Évasion fiscale. Le Contrôle des changes	9
CHAPITRE PREMIER. — <i>L'exportation des capitaux et ses causes</i>	11
<i>Section I.</i> — Les facteurs d'ordre technique.....	11
<i>Section II.</i> — Les facteurs d'ordre psychologique..	18
CHAPITRE II. — <i>L'évasion fiscale des avoirs à l'étranger</i>	28
<i>Section I.</i> — Importance de la fraude.....	28
<i>Section II.</i> — Les causes de la fraude.....	32
A. — Le point de vue du fraudeur.....	33
B. — Le développement de la fortune mobilière..	35
C. — L'aggravation de la fiscalité.....	40
<i>Section III.</i> — Les fraudes les plus courantes.....	43
<i>Section IV.</i> — Conséquences de la fraude.....	49
CHAPITRE III. — <i>Le contrôle des changes</i>	51
<i>Section I.</i> — Les précédents en la matière.....	52
<i>Section II.</i> — La législation actuelle.....	58
<i>Section III.</i> — Le bilan de cette législation d'exception	62

DEUXIÈME PARTIE

Mesures d'ordre interne tendant à assurer l'imposition des Avoirs à l'Étranger.....	73
CHAPITRE PREMIER. — <i>La loi du 13 juillet 1925 et la Proposition Palmade</i>	75

<i>Section I.</i> — La déclaration annuelle.....	76
<i>Section II.</i> — Suppression de la saisine.....	79
<i>Section III.</i> — La proposition Palmade.....	85
CHAPITRE II. — <i>La législation postérieure à 1925 et la loi sur les trusts</i>	90
<i>Section I.</i> — Les lois de 1936-1937.....	91
A. — Loi du 30 juillet 1936.....	93
B. — La loi du 13 août 1936.....	98
C. — Décrets-lois de 1937.....	101
<i>Section II.</i> — La loi du 11 janvier 1941.....	103
<i>Section III.</i> — La loi du 31 décembre 1936 sur les trusts	108
CHAPITRE III. — <i>Le régime fiscal actuel</i>	116
<i>Section I.</i> — La déclaration annuelle des avoirs à l'étranger	116
<i>Section II.</i> — L'envoi en possession.....	125
<i>Section III.</i> — La déclaration des revenus encaissés hors de France	127
CHAPITRE IV. — <i>Appréciation critique</i>	132
<i>Section I.</i> — Légitimité du but poursuivi.....	132
<i>Section II.</i> — Les caractéristiques du système.....	134
<i>Section III.</i> — Insuffisance du contrôle interne.....	138
<i>Section IV.</i> — La pratique du compte-joint.....	140

TROISIÈME PARTIE

L'Assistance mutuelle des différents états en matière fiscale.	147
CHAPITRE PREMIER. — <i>Historique des Accords internationaux jusqu'en 1925</i>	149
<i>Section I.</i> — Convention du 12 août 1843 entre la France et la Belgique	149
<i>Section II.</i> — Négociations avec la Suisse. Accord avec l'Angleterre (15 novembre 1907).	153
<i>Section III.</i> — Convention franco-monégasque du 26 juin 1925	157
CHAPITRE II. — <i>L'œuvre de la S. D. N. en matière fiscale</i>	162
<i>Section I.</i> — Le Comité des experts.....	162
<i>Section II.</i> — Le Comité fiscal.....	171

CHAPITRE III. — <i>L'état de la question pour notre pays</i>	178
<i>Section I.</i> — Les traités postérieurs à 1925.....	178
<i>Section II.</i> — La Convention franco-suédoise du 24 décembre 1936.....	182
<i>Section III.</i> — L'avenir de l'assistance mutuelle.....	191
CONCLUSION	195
ANNEXE I. Loi du 3 avril 1918 (Exportation des capitaux)	201
ANNEXE II. Décret-loi du 9 septembre 1939 (Contrôle des changes).....	204
ANNEXE III. — Rapport des Experts du 7 février 1925 (Éva- sion fiscale).....	207
BIBLIOGRAPHIE	209

